

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos

Puesta en agenda de la agricultura urbana del Distrito Metropolitano de Quito

Guillermo Ricardo Romero Ortiz

Asesor: Marco Córdova

Lectores: María de los Ángeles Barrionuevo y Mónica Margarita Manosalvas

Quito, abril de 2019

## Tabla de contenidos

Resumen.....	VI
Agradecimientos.....	VII
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	7
Agenda y alternativas en el análisis de políticas públicas y Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA).....	7
1.1. Agenda y alternativas como problemas de políticas públicas.....	7
1.1.1. Racionalidad/racionalidad limitada.....	9
1.1.2. Incrementalismo/cambio de paradigma.....	11
1.1.3. Modos o procesos de inscripción.....	12
1.2. Agenda y alternativas, marcos interpretativos.....	14
1.2.1. Marcos teóricos.....	14
1.2.2. Modelos analíticos.....	20
1.3. Modelo de corrientes múltiples.....	25
1.3.1. Las tres corrientes: problemas, soluciones y política.....	26
1.3.2. Ventana de oportunidad.....	27
1.3.3. Emprendedores de las políticas.....	27
1.3.4. MSA en el análisis de políticas subnacionales.....	29
1.4. Modelo analítico.....	30
Capítulo 2	
Agricultura urbana en la investigación académica, en las políticas públicas de América Latina y el caso de Agrupar.....	34
2.1. Agricultura urbana como objeto de investigación académica.....	35
2.2. Agricultura urbana en el análisis de las políticas públicas subnacionales.....	37
2.3. Agricultura urbana en Quito: caso Agrupar.....	44
Capítulo 3	
Agricultura Urbana en la Agenda Municipal del DMQ.....	50
3.1. Agricultura urbana como política pública (policy) y su agendamiento.....	51

3.2. Corriente de los problemas.....	54
3.3. Corriente de las políticas.....	58
3.3.1. Difusión.....	58
3.3.2. Viabilidad.....	62
3.4. Corriente de la política.....	64
3.5. Ventana de oportunidad y emprendimiento político .....	68
3.5.1. Agenda de discusión.....	70
3.5.2. Agenda de decisión.....	71
3.6. Estrategias de emprendimiento político.....	72
Conclusiones.....	76
Anexos.....	82
Lista de referencias.....	95

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1. Esquema de elementos estructurales y análisis del MSA.....	24
--	----

### **Tablas**

Tabla 1. Matriz de sistematización de estrategias de vinculación entre alternativas.....	31
de solución y corrientes de problemas y políticas.....	31
Tabla 2. Matriz de sistematización de estrategias de vinculación entre alternativas.....	71
de solución y corrientes de problemas y políticas: resultados.....	71
Tabla 3. Matriz de análisis de elementos estructurales del MSA.....	82

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Guillermo Romero Ricardo Ortiz, autor de la tesis titulada “Puesta en agenda de la agricultura urbana del Distrito Metropolitano de Quito” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2017



**Guillermo Ricardo Romero Ortiz**

## **Resumen**

La agricultura urbana ha sido una actividad que ha acompañado los procesos de urbanización en América Latina a pesar de su exclusión de la planificación urbana y políticas públicas, sea por omisión o por prohibición. Durante las últimas tres décadas esta situación ha cambiado, los gobiernos locales han incorporado progresivamente dentro de sus programas adscritos a áreas como desarrollo productivo, salud, educación y ambiente. esta tendencia ha sido apoyada por organismos internacionales, principalmente por la organización de las naciones unidas para la alimentación (FAO).

Este trabajo busca explicar por qué los gobiernos locales han tomado en serio a la agricultura urbana dentro de sus políticas. Para esto se ha abordado el tema desde la disciplina del análisis de políticas públicas. En términos de este campo de estudio, es posible ubicar este fenómeno dentro del análisis de agenda pública, es decir la lista de temas que el sector público considera de forma seria. Desde esta perspectiva es posible indagar cómo se ubicó la agricultura urbana en la agenda pública. Para esta tarea se ha decidido recurrir al Marco de Corrientes Múltiples (MSA por sus siglas en inglés) el cual plantea que la puesta en agenda de un tema se desprende de la interacción entre elementos correspondientes a tres tipos de procesos que se refieren al problema público, a las alternativas de política (policy) y al área política (politics). De esta forma adquiere importancia el cuándo, además del cómo y porqué.

Este estudio se ha desarrollado mediante una estrategia metodológica de estudio de caso típico para lo cual se ha seleccionado el caso del Distrito Metropolitano de Quito, en el cual se ha desarrollado desde el año 2002 el proyecto de agricultura urbana participativa Agrupar.

## **Agradecimientos**

Llegar a este punto de mi formación académica habría sido imposible sin el respaldo académico de FLACSO, tanto en su aspecto institucional como desde la calidez y atención de los integrantes de su comunidad académica. Se lo agradezco a todos y todas.

## **Introducción**

La agricultura ha sido identificada tradicionalmente con el campo. Esquemas binarios han perfilado comúnmente una distinción campo/ciudad y urbano/rural en la cual la agricultura ha sido atribuida ineludiblemente como una actividad característicamente rural y campesina. Más allá de la discusión sobre estas distinciones es posible presentar una apreciación crítica de esta asociación, debido a que, mientras muchas características y actividades frecuentemente interpretadas como urbanas pueden encontrarse en el campo, la agricultura ha sido un componente persistente de la vida urbana (Méndez, Ramírez y Alzate 2000).

Históricamente es posible encontrar que diversas modalidades de agricultura han sido practicadas en las ciudades o en sus alrededores, mientras que, en la actualidad una revisión sobre esta situación permite encontrar que en las ciudades a nivel global estas actividades se encuentran vigentes y renovadas (Brand y Muñoz 2007).

Esta situación ha atraído la atención de sectores académicos, de las políticas públicas urbanas y de organismos internacionales durante las últimas tres décadas. La relevancia obtenida por esta actividad levanta interrogantes con respecto a cómo una actividad que es usualmente asociada con el campo, ha adquirido importancia dentro de las ciudades, su planificación y gestión (Brand y Muñoz 2007).

En América Latina la AU ha presentado una amplia presencia y discusión. Los casos más icónicos son los de la Habana, Rosario y Bello Horizonte. Estos casos se han posicionado de tal forma, debido a que la articulación de estrategias alimentarias alrededor de la AU, ha permitido a las ciudades de Rosario y la Habana enfrentar crisis de desabastecimiento de alimentos, mientras que en el caso de Bello Horizonte ha aportado para que esta ciudad cumpla de forma eficiente los objetivos del plan nacional Hambre Cero. A pesar de estas experiencias la AU continúa siendo cuestionada debido a que la apreciación más común favorece el uso del suelo urbano para su utilización en otras actividades más relacionadas con la dinámica urbana (FAO 2014).

En la región, la AU ha sido difundida y respaldada por organismos internacionales como el PNUD y FAO, mediante proyectos basados en estrategias de enfrentamiento a la pobreza, fortalecimiento de la seguridad alimentaria y conservación o recuperación ambiental. Gran

parte de los países de la región han adoptado estas estrategias como parte de sus políticas, mientras que el rol más destacado en este aspecto lo han ocupado los gobiernos locales (FAO 2014).

El rol de los gobiernos locales para el respaldo y promoción de la AU ha resultado clave, pues gran parte de los factores imprescindibles para su desarrollo son pertinentes para la administración urbana. El desarrollo de la AU ha demostrado que su auto sostenibilidad resulta limitada sin su masificación, condición que en la mayoría de ciudades latinoamericanas no es probable, por lo cual un respaldo desde el gobierno local resulta indispensable (FAO 2014).

A pesar de que los recursos económicos pueden ser aportados por organismos internacionales, no gubernamentales, o incluso mediante la autogestión, la sostenibilidad en el tiempo de programas y proyectos, requiere un apoyo institucional. Factores como regulación del uso del suelo, acceso a tierra cultivable, acceso a agua para riego y espacios de comercialización, son elementos clave que pasan necesariamente por la competencia de los gobiernos locales. A esto se puede sumar la gestión de mecanismos de financiamiento, apoyo económico, capacitación, aprovisionamiento, entre otros (Newpew 2017).

Por su parte, los gobiernos locales han mostrado interés en esta actividad debido a los resultados que han presentado en diversas áreas como desarrollo económico, seguridad alimentaria, conservación ambiental, recuperación de residuos, fortalecimiento de la resiliencia urbana, participación ciudadana, inclusión de grupos vulnerables, incentivo a la asociatividad, entre otras (Bourque 2000).

A pesar de esta situación, hasta hace tres décadas resultaba poco común que los gobiernos locales consideraran actuar sobre aspectos relativos a la AU, lo cual se evidencia en la exclusión de esta actividad en los instrumentos de planificación y regulación urbana (Brand y Muñoz 2007). Esta situación ha cambiado progresivamente durante los últimos años, lo cual puede interpretarse en términos analíticos como su inclusión de la AU en las agendas de los gobiernos locales.

Ante esto cabe plantearse las siguientes interrogantes: ¿Cómo la AU ha captado la atención pública? ¿Cómo la AU ha entrado en las agendas públicas?

Para responder a esta interrogante se ha recurrido al Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA por sus siglas en inglés). Este enfoque brinda herramientas de análisis que intentan explicar el cómo una idea capta la atención pública. Para esto el enfoque presenta un esquema basado en una revisión de las perspectivas racionalistas, desde la cual, el procesamiento de los temas por parte de los gobiernos puede explicarse en un marco de racionalidad limitada y ambigüedad, en el cual se desarrolla un entramado de interacción entre diferentes actores y procesos. En este marco se propone que los elementos para la definición de un problema público y de su respectiva solución, responden a procesos e interacciones, en los que intervienen una multiplicidad de factores. Los factores pertinentes, son agrupados dentro de tres corrientes de procesos: problemas, soluciones y política (Kingdon 1984).

Para explicar la fijación de una agenda y de alternativas de políticas, el autor plantea que las tres corrientes se desarrollan bajo dinámicas independientes, que eventualmente se encuentran. La confluencia de estas corrientes implica la aparición de una oportunidad de obtener y capitalizar la atención pública, este evento es conceptualizado como una “ventana de oportunidad” (Kingdon 1984).

La cuestión fundamental de este enfoque es la siguiente pregunta ¿Cuándo ha llegado el tiempo de una idea? Al asumir este enfoque, el presente trabajo busca responder la siguiente pregunta ¿Cuándo llegó el tiempo de la agricultura urbana?

Para responder esta interrogante se ha planteado el abordaje del caso del Distrito Metropolitano de Quito, en el cual se lleva ejecutando un proyecto de AU desde el año 2002.

De esta forma se ha elaborado la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ingresó la agricultura urbana en la agenda del DMQ?

Como respuesta hipotética se ha planteado que la AU ingresó en la agenda mediante la convergencia de procesos independientes y la capitalización de una ventana de oportunidad.

Para someter a análisis a esta hipótesis se han planteado los siguientes objetivos:

Objetivo general: identificar el proceso mediante el cual la AU ingresó en la agenda municipal.

### **Objetivos específicos:**

- Identificar el ingreso de la AU en la agenda municipal
- Caracterizar los procesos pertinentes para la entrada de la AU en la agenda municipal
- Analizar la vinculación de los procesos caracterizados y sus resultados

Los objetivos presentados en conjunto con las herramientas brindadas por el MSA han permitido desarrollar la siguiente estrategia metodológica.

El objetivo del trabajo original de Kingdon ha sido identificar cómo se fija una agenda alrededor de ciertos temas que corresponden a un conjunto más amplio de temas susceptibles para recibir esa misma atención. Desde la selección de estos temas sintetizados en el concepto de problemas públicos, también se fijan una serie de alternativas de política pertinentes para la atención de estos problemas. Para este objetivo el autor ha mantenido como estrategia metodológica la selección sistemática de dos campos de política pública para su análisis. Una vez seleccionados estos dos campos se ha buscado identificar los temas que concentran la atención en los mismos para desagregar los elementos que han propiciado esta situación, junto con las alternativas de política que giran a su alrededor (Kingdon 1984, 231-244).

Debido a que el interés de este trabajo ha sido la indagación alrededor de la entrada de la agricultura urbana en la agenda municipal, es decir un tema en específico dentro de una agenda de principio incógnita, se ha establecido una estrategia inversa. Mientras Kingdon ha entrado desde un campo de políticas hasta los problemas y alternativas, para eventualmente identificar la fijación de la agenda y alternativas presentes en ese campo, este trabajo ha buscado identificar la posición de un producto específico (AU) en una agenda en un principio incógnita, para lo cual se ha identificado la organización pertinente (Municipio de Quito), el lugar que ha adquirido la AU, la reconstrucción de una narrativa que permita explicar el proceso mediante el cual este tema entró en la institución y su interpretación a través de los elementos del MSA. Esta estrategia se ha desarrollado en base a la propuesta de Evans y Stevens (2000).

De esta forma, se ha recurrido a una revisión del estado de la cuestión en el contexto local a través de información secundaria y de entrevistas exploratorias. Esta revisión ha permitido identificar que el caso del DMQ resulta pertinente, pues el proyecto Agrupar se ha mantenido y consolidado dentro de la actividad municipal ininterrumpidamente durante dieciséis años, es

decir durante cuatro alcaldías y varios cambios administrativos, además de haber alcanzado el reconocimiento de “proyecto emblemático” otorgado por el Municipio.

Una vez identificada la pertinencia del caso de estudio, ha sido necesario identificar el periodo de estudio. En este punto ha surgido un dilema conceptual: la puesta en agenda pudo haber sido abordada desde dos perspectivas correspondientes a distintas definiciones conceptuales sobre qué es una política pública. De esta forma se ha planteado dos posibilidades: entender el agendamiento según una definición amplia de política pública en la que un proyecto puede ser considerado como tal, o según una definición más próxima a la definición formalizada por la institucionalidad pública, en la que un proyecto o programa no se consideran como política pública sino parte de una.

Esta distinción ha sido pertinente para la interpretación, pues la primera definición ubica el periodo de estudio durante la gestación del proyecto, mientras la segunda sugeriría que en el DMQ aún no hay una política pública de AU. La construcción conceptual del objeto de estudio (entendido como la interacción de procesos que permiten interpretar la consideración seria de un tema dentro de la agenda del gobierno local) ha requerido la selección de la primera opción debido a que permite abordar el proceso por el cual la AU se posicionó como un interés en la agenda pública. De esta forma se ha desplazado el interés en este punto, del debate acerca de cómo entender conceptualmente una política pública, con el objetivo de concentrar la atención del trabajo en la cuestión planteada previamente, debido a que este es el objetivo del MSA. Finalmente se ha podido identificar teóricamente este momento durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2002.

Para abordar los elementos identificados, se han desagregado los elementos teóricos para recoger y procesar la información empírica. Para esto se han desarrollado matrices que operativizan los conceptos del MSA según las tres corrientes, la apertura de la ventana de oportunidad y las estrategias recurridas por su emprendedor.

La información ha sido recogida en primer lugar mediante consulta de fuentes de información secundaria como publicaciones, artículos de prensa y estudios académicos. En base a esta información se han elaborado entrevistas orientadas a actores clave involucrados en el proceso, y finalmente se ha buscado cotejar esta información con documentos de archivo. Es necesario acotar que la información requerida ha tenido ciertas restricciones, pues debido a que el

proceso estudiado se presentó hace casi dos décadas mucha información no se encuentra disponible por no estar archivada o sistematizada, a pesar de lo cual los actores consultados han tenido una amplia disposición por facilitar esta tarea.

A continuación, se presenta el desarrollo de esta investigación. El cuerpo del presente trabajo se encuentra estructurado de la siguiente forma: el primer capítulo se delinea el problema de la agenda dentro de la disciplina del análisis de las políticas públicas, los marcos que orientan la disciplina, los principales modelos de análisis de la agenda y los conceptos y elementos analíticos brindados por el MSA.

El segundo capítulo presenta la situación general de la AU, su problematización académica, su vinculación con el análisis de las políticas públicas, para después describir el contexto de la región y finalmente el caso del DMQ y el proyecto que lleva a cabo.

El tercer capítulo presenta los resultados del análisis de la información empírica. Finalmente se presentan las conclusiones en donde se responde la pregunta de investigación, se comprueba parcialmente la hipótesis y se problematizan algunas implicaciones de los resultados obtenidos para el enfoque recurrido.

Finalmente, las conclusiones abarcan una recapitulación de los resultados obtenidos por el presente estudio, desde los cuales se somete a prueba la capacidad explicativa del MSA para el presente caso, y finalmente se sugieren ciertos aportes para la teoría desde las limitaciones presentadas por el modelo.

## **Capítulo 1**

### **Agenda y alternativas en el análisis de políticas públicas y Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA)**

#### **1.1 Agenda y alternativas como problemas de políticas públicas**

Las políticas públicas cuentan con varias definiciones que resultan pertinentes para su abordaje, pero que en general coinciden en que son cursos de acción o decisión que orientan la actividad pública. Desde un carácter más específico algunos autores han planteado que parte de la definición de las políticas públicas se desprende de una inacción, no solo de una acción o decisión. Así, Subirats (2008) plantea que la capacidad de mantener fuera del debate público ciertos temas es parte de la política pública. Este aspecto de la definición de las políticas públicas plantea una cuestión fundamental de su análisis: ¿Qué temas entran en el debate público?

De forma introductoria es posible plantear que las políticas públicas se encuentran guiadas por una lista de asuntos que requieren ser atendidos por el sector público, ya sea por exigencia de la comunidad o de secciones específicas de la misma. Esta lista de asuntos es definida como la agenda pública (Kingdon 1993).

Debido a la diversidad y cantidad de condiciones que pueden ser problematizadas y calificadas como de carácter público (Zahariadis 2016a), un acercamiento a la agenda requiere considerar que el número de asuntos que pueden ser atendidos por el sector público y por lo tanto incluidos en la agenda es limitado. Esta limitación puede referirse a recursos públicos como tiempo, capacidades operativas o presupuesto. Debido a estas limitaciones, la atención a estos asuntos debe ser priorizada. Su definición y priorización, entonces, se sintetizan en la agenda. En este mismo sentido, las limitaciones para atender la multiplicidad de asuntos públicos, representa una competencia entre los mismos para ubicarse como prioritarios (Subirats 2008).

Por su parte los asuntos públicos no se encuentran definidos per se. A pesar de que en la agenda pública es fácil identificar asuntos tradicionalmente tratados como públicos (economía, salud, transporte, educación, etc.) el carácter público de un problema suele ser objeto de disputa y ambigüedad (Kingdon 1984). Su carácter de “problema” no se encuentra exento de polémica. La problematización de una condición como asunto o problema público

también depende de una argumentación adecuada que permita identificarlo dentro de esta categoría y posteriormente intentar proporcionarle de una respuesta adecuada (Kingdon 1993) (Subirats 2008).

Al ingresar en la definición de un problema, resulta casi intuitivo vincularlo con una solución, para intentar interpretar el proceso de las políticas públicas en sus rasgos más generales (las políticas públicas como soluciones a problemas públicos). A pesar de esto la dinámica de la fijación de agenda (como una lista priorizada de problemas públicos que requieren ser atendidos) y las alternativas de solución, pueden ser comprendidas como procesos relativamente autónomos que mantienen vínculos específicos que se efectivizan en interacciones particulares. Antes de continuar con esta argumentación, resulta necesario ubicar el desarrollo teórico que se ha presentado en la disciplina del análisis de políticas públicas para atender esta cuestión.

Una primera entrada a la cuestión del problema y la agenda puede encontrarse en el esquema tradicional del ciclo de las políticas. Este abordaje propone que las políticas públicas pueden comprenderse desde un esquema de fases secuenciales que mantienen una dinámica cíclica. En el modelo cíclico se plantea que la identificación de problemas públicos y su sistematización en una agenda, es la primera fase del ciclo (Smith y Larimer 2009).

La relevancia de este modelo se expandió debido a que presentaba la posibilidad de segmentar el análisis de las políticas públicas, coincidiendo con los principios epistemológicos dominantes durante este periodo, según los cuales las políticas públicas podían ser estudiadas mediante el método científico bajo supuestos de objetividad y racionalidad, permitiendo obtener conclusiones que articulen un conocimiento generalizable y comprobable (Smith y Larimer 2009).

A pesar de la difusión de este modelo, su planteamiento esquemático ha sido ampliamente criticado. Esto se puede explicar debido que originalmente este modelo no pretendía dar un modelo explicativo riguroso del proceso, sino un esquema interpretativo a partir de la experiencia. Más allá de estas críticas y su pérdida de valor metodológico, el planteamiento del ciclo de las políticas ha mantenido su valor heurístico, lo cual se refleja en la amplia problematización de cada una de sus fases, las cuales han tenido un significativo desarrollo

teórico (Smith y Larimer 2009). Esto puede identificarse en el caso de la agenda y su estudio como problema para el análisis de las políticas públicas.

A continuación, se desarrollan brevemente tres discusiones relativas a la interpretación de la dinámica de las políticas públicas, relevantes para enmarcar un desarrollo conceptual y teórico de la agenda pública. La primera se refiere al rol de la racionalidad en el proceso, la segunda al cambio en las políticas, y la tercera a la participación de los actores (individuales y colectivos) en el mismo.

### **1.1.1. Racionalidad/racionalidad limitada**

Las políticas públicas en general y la fijación de la agenda en específico pueden tratarse como un problema decisional. Una de las principales críticas a los modelos tradicionales de interpretación alrededor de las decisiones en política pública se ha centrado en el rol de la racionalidad. Como se ha señalado las interpretaciones secuencialistas se encuentran basadas en la existencia de un proceso ordenado de decisiones racionales asentado en la consideración lógica de información relativa a costos y beneficios. A pesar de esto las decisiones públicas tienen que tomarse bajo ciertas limitaciones, determinantes contextuales y condiciones variables de complejidad, incertidumbre y ambigüedad (Zahariadis 2016a).

En 1944, Herbert Simón formaliza una crítica a la premisa racionalista mediante el planteamiento del concepto de “racionalidad limitada” en el cual señala que, si bien parte de los procesos de toma de decisiones tienen una base racional, recursos como la información, la capacidad cognitiva de los actores y el tiempo, junto con las condiciones dentro de las que actúan los tomadores de decisión, condicionan su conducta. Así, identifica limitaciones de carácter cognitivo, computacional y organizacional en cuanto a la resolución política y racional de problemas (Zahariadis 2016a).

El papel del ambiente organizacional también es presentado como determinante, pues las decisiones se encontrarían orientadas por los valores sociales dominantes, mientras que un ambiente institucional y organizacional específico influirían en la selección de alternativas y los resultados esperados (Zahariadis 2016a).

En este sentido las decisiones resultarían ser el producto de la interacción entre criterios intuitivos-empíricos y racionales, que tienen como objetivo obtener el mejor consenso posible con los recursos disponibles, dentro de un contexto específico (Zahariadis 2016a).

Estos planteamientos han sido ampliamente difundidos y han formado parte de un extenso debate entre autores neoclásicos y otros que defienden la tesis de la racionalidad limitada. Uno de los modelos de mayor alcance basados en la razón limitada ha sido el “garbage can” o cubo de basura propuesto por March, Olsen y Cohen (Zahariadis 2016a).

Enmarcado en la corriente del neo institucionalismo sociológico, este modelo presenta al proceso de decisión dentro de su contexto institucional y organizacional, para lo cual plantea que estos últimos pueden entenderse bajo el concepto de anarquías organizadas, es decir un articulado de “decisiones buscando problemas, asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión, en las cuales ellas puedan ser ventiladas, soluciones buscando asuntos para los cuales sean una respuesta, y hacedores de decisiones buscando trabajo” (March, Cohen y Olsen 2011).

Este tipo de ambiente organizacional se encontraría caracterizado por elementos constitutivos relativos a la toma de decisiones, similares a los presentados por el planteamiento de Simón: preferencias en la elección y operación sobre los problemas, tecnologías que se van calibrando con el tiempo y la experiencia de sus miembros, y un tipo de participación fluida o cambiante. De forma transversal se introduce a la ambigüedad como un elemento que complejiza aún más este proceso, pues implica que para la toma de decisiones no solo se considera la limitación en el acceso o disponibilidad de información (incertidumbre), sino también la posibilidad de que la información disponible cuente con varias interpretaciones (March, Cohen y Olsen 2011) (Zahariadis 2016a).

Este abordaje del proceso de toma de decisión permite desmontar la interpretación de un proceso completamente racional y secuencial, asumiendo un tipo de proceso más complejo. De esta forma las decisiones son interpretadas como producto de la vinculación entre elementos independientes (arrojados y sacados de un mismo cubo de basura), en función de una situación específica. Estos elementos son conceptualizados mediante la metáfora de corrientes: los problemas, las soluciones, los participantes y las oportunidades de elección.

Este modelo ha sido actualizado posteriormente por John Kingdon como se presentará en la segunda y tercera sección de este capítulo.

### **1.1.2. Incrementalismo/cambio de paradigma**

Desde el enfoque de la discusión presentada en este marco teórico, resulta pertinente plantear los procesos de toma de decisión en la política pública e inscripción de agenda como parte del problema del cambio de la política pública.

Este último puede ser identificado como uno de los problemas fundamentales en el análisis de esta disciplina. Para comprender sus fundamentos es posible recurrir a los conceptos de incrementalismo y cambio de paradigma en la política.

Tomando como punto de partida el concepto de incrementalismo, Lindblom (1959) coincide con los planteamientos de la racionalidad limitada, e identifica que los administradores públicos cuentan con recursos limitados, por lo cual no disponen de toda la información necesaria para la maximización de los valores de su decisión sobre las políticas, por lo cual su proceso de formulación en la práctica, junto con sus expectativas, se encuentran moderados por las capacidades actuales de los actores y el medio.

De esta forma se plantea que los administradores escogen entre las alternativas disponibles mediante el método de “comparaciones sucesivas limitadas” orientados por criterios de los valores marginales que estas ofrecen. El mecanismo señalado daría lugar a que los cambios se realicen de forma acumulativa y progresiva.

Pero esta perspectiva solo explicaría ciertos cambios marginales de ajuste o reajuste en una misma línea de políticas. Para atender la presencia de cambios más amplios o drásticos, es posible recurrir al planteamiento de los niveles de cambio de políticas propuestos por Hall (1992). En esta aproximación, el autor identifica la existencia de tres niveles de cambio: un primer nivel en el que la política mantiene su curso de acción, pero ajusta sus instrumentos, un segundo nivel en el que la política cambia sus instrumentos, pero mantiene sus objetivos, y un tercer nivel en el que el marco de acción cambia junto con sus objetivos e instrumentos, representando un cambio radical en la política.

Para explicar estos niveles de cambio, es posible acudir al concepto de aprendizaje social, entendido como la disposición y aplicación de nuevo conocimiento para la selección de metas e instrumentos, en base a experiencias pasadas. Junto a esto resulta necesario precisar el rol de las ideas en el proceso, pues los actores y las instituciones trabajan bajo un marco de ideas que les permite interpretar la realidad, un cambio drástico en este marco permitiría un cambio drástico en el curso de las políticas. Este marco es asociado metafóricamente con el concepto de paradigma, en un sentido social, mas no científico, pues se encuentra atravesado por opiniones y perspectivas ideológicas (Hall 1992).

Con respecto al primer nivel de cambio, este podría explicarse según los criterios ofrecidos por el incrementalismo y el aprendizaje social. El segundo nivel respondería a los mismos criterios, pero desde una perspectiva estratégica de más largo alcance. Por otra parte, el tercer nivel se encontraría determinado por un cambio en el marco de las ideas por lo cual es caracterizado como un cambio paradigmático (Hall 1992).

A pesar de sus limitaciones, ambas perspectivas han sentado las bases para el posterior desarrollo de modelos más refinados orientados a interpretar el cambio en las políticas públicas y la dinámica de la agenda que se presentaran en la segunda sección de este capítulo.

### **1.1.3. Modos o procesos de inscripción**

Una vez expuestos los elementos anteriores, resulta necesario concluir este apartado presentando una serie de elementos comunes que componen el análisis de la inscripción de los problemas públicos en la agenda. Estos elementos generalmente resultan relevantes entre los distintos marcos y modelos de análisis, y han sido conceptualizados como modos o procesos de inclusión en la agenda (Subirats 2008) (Roth 2014).

En primer lugar, es posible presentar que un elemento comúnmente asociado con la difusión de un problema y por lo tanto de su constitución argumentativa entre la opinión pública ha sido el rol de los medios de comunicación. El tiempo que se le asigna a un problema (y no a otros) y la forma en que es tratado, pueden representarse como formas de llamar la atención de los actores públicos (políticos, administrativos o la opinión pública) sobre el mismo.

Los medios de comunicación presentan recursos como redes de comunicación e información, mientras que su actividad responde tanto a intereses sociopolíticos como económicos. De esta

forma, es posible entender su comportamiento el entramado de intereses privados del que forman parte, junto con el interés de la opinión pública representada por sus niveles de audiencia (Subirats 2008) (Roth 2014).

En segundo lugar, es posible encontrar a la movilización o iniciativa externa, la cual se refiere a la presión de grupos de la sociedad desvinculados de sectores económicos dominantes (los cuales ocupan un lugar particular que se reseña a continuación) y son representados como grupos de presión que buscan la atención de la opinión pública y los actores político-administrativos para la consecución de una causa. Los medios por los cuales canalizan esta demanda suele partir desde mecanismos legales, recurriendo a formas de apoyo político, mediatización de su demanda y conformación de organizaciones, mientras que si estos no son lo suficientemente efectivos, se suele recurrir a medios por fuera de la legalidad como acciones de hecho, huelgas, paralizaciones o manifestaciones (Subirats 2008) (Roth 2014).

En tercer lugar, es posible encontrar la oferta interna, en la cual los actores político-administrativos identifican y promueven la existencia de un problema, junto con la necesidad de su atención y solución. Este componente se encuentra fuertemente asociado a la oferta electoral y permite identificar los costos o beneficios políticos que las decisiones sobre la agenda tienen sobre la permanencia o cambio de administraciones públicas. en este modo se recurre a medios de información, organización y vínculos de apoyo político, bajo las normativas (formales e informales) propias de los partidos políticos y sus vínculos con la sociedad (Subirats 2008) (Roth 2014).

En cuarto lugar, se encuentra la anticipación interna, este modo también proviene del interior de la administración pública, pero en este caso tiene su origen en la experiencia acumulada por los funcionarios de nivel medio, como resultado de la retroalimentación generada desde su medio. Este modo se conceptualiza como anticipación ya que se refiere al tratamiento de problemas con poca difusión entre el público, apropiándose de estas condiciones y destacando su carácter problemático mediante su mediatización y la modificación de la administración sobre el mismo. En este punto cabe destacar el conocimiento de los administradores sobre su medio, lo cual puede representar un amplio grado de maniobra, tanto para la solución del problema como para la atención de sus propios intereses (Subirats 2008) (Roth 2014).

Finalmente se encuentra el modo de la acción corporativista silenciosa, según el cual la agenda es fijada desde la negociación discreta y directa entre los representantes de los sectores económicos dominantes, los cuales se presentarían como grupos reducidos, insertos en posiciones privilegiadas de redes de influencia, bien organizados y con objetivos claros y precisos. En este tipo de acción se busca evitar la mediatización del problema ya que se busca reducir el nivel del conflicto sobre el tema que busca agendarse (Subirats 2008) (Roth 2014).

A pesar de la variedad de enfoques dispuestos para el análisis de las políticas públicas y los modelos desarrollados desde los mismos, estos elementos resultan recurrentes tanto en interpretaciones que los abordan desde los intereses de los actores, las instituciones que orientan su acción o las ideas que los constituyen. En la siguiente sección se presentan estos enfoques y modelos, que mantienen como fundamento los elementos teóricos presentados anteriormente, e interpretan desde sus respectivos enfoques los elementos de procedimiento fijados en este último acápite.

## **1.2 Agenda y alternativas, marcos interpretativos**

Como señala Roth, para un desarrollo teórico adecuado, es necesario distinguir entre tres niveles epistemológicos: marcos, teorías y modelos. Define al primero como un conjunto de elementos interpretativos que permiten abordar un componente de la realidad, el segundo es el articulado formalizado de ideas que explican la relación entre elementos de la realidad, mientras que el tercero es una representación de un proceso particular a través del planteamiento de relaciones entre variables de investigación (Roth 2012, 80).

Partiendo del supuesto de que el límite entre estos niveles es algo difuso, y son establecidos de acuerdo a requerimientos teóricos y conceptuales, a continuación, se enmarca a la discusión sobre la agenda pública en las principales corrientes teóricas presentes en el debate académico de las políticas públicas y posteriormente se reseñan los modelos más difundidos para su análisis.

### **1.2.1. Marcos teóricos**

#### **Racionalismo**

Los marcos teóricos a los que recurre el análisis de políticas públicas se desprenden de las ciencias sociales, por lo cual estos reflejan las principales dinámicas epistemológicas de este campo. En este sentido, es posible tomar como punto de partida los enfoques articulados

desde el racionalismo, el positivismo y el cognitivismo, agrupándolos dentro de un marco teórico racionalista. Este marco se ha caracterizado por identificar la posibilidad de conocer la realidad mediante la identificación de procesos racionales, principalmente a través del método científico. De esta forma se ha buscado obtener información de forma metódica y sistemática, que pueda ser verificada y generalizada.

La articulación de estas premisas en el estudio de la acción pública y colectiva se presenta en la denominada *revolución conductista* en la cual se formalizan una serie de métodos provenientes de la economía y la psicología social, predominantemente cuantitativos, para el análisis y la predicción del comportamiento de la sociedad (Fontaine 2016, 84).

Estas teorías se anidaron en el estudio de la función pública, permitiendo la articulación de teorías que permitirían comprender su dinámica e intervenir sobre la misma. El fundamento para el desarrollo y difusión de estas teorías provinieron principalmente desde una perspectiva económica en la cual se tomaba como base al individuo para comprender las relaciones sociales, articulándose en la teoría de la elección racional. En esta perspectiva el individuo elegía entre diversas opciones, la mejor, con el fin de maximizar su beneficio, mientras que el agregado de estas elecciones permitía entender la situación de la colectividad (Fontaine 2016, 86-88).

Desde una perspectiva similar, se desarrolló la teoría de la elección pública. Esta teoría identificaba un déficit social sistémico asentado en la negociación que llevan a cabo los distintos sectores públicos con grupos de interés particulares para la definición de agendas de gobierno. Para solventar este déficit, se delinean mecanismos de política pública enfocados en una mayor proximidad entre los tomadores de decisión y la ciudadanía, mayor campo para la competencia y generación de incentivos para que los actores limiten su gasto y aumenten su eficiencia (Fontaine 2016, 89-93).

La fijación de agenda en este marco, puede interpretarse desde la agregación de los intereses individuales, tanto desprendidos de los actores políticos y administrativos del sector público, como de los grupos de interés privado. La elección racional plantea que son los individuos quienes deciden en base a criterios de costos y beneficios para maximizar sus ganancias, mientras que la elección pública sintetiza estos criterios para interpretar de forma más específica la dinámica del sector público. De esta forma la agenda se encontraría determinada

por la sumatoria de las elecciones individuales basadas en los intereses particulares que las orientan.

En esta perspectiva la agenda se orienta por las relaciones y negociaciones establecidas entre los actores y grupos de interés, como grupos políticos, sectores administrativos, grupos de presión, corporaciones y medios de comunicación, en base a sus recursos e intereses.

### **Neo-institucionalismo**

Continuando con una discusión epistemológica, es posible recurrir al concepto de paradigma de Khun, para ubicar al marco del racionalismo como el paradigma dominante dentro del análisis de políticas públicas durante el siglo XX del siglo pasado, frente al cual, durante las últimas décadas del mismo, se desarrollaron planteamientos alternativos basados en críticas hacia las limitaciones del primero (Fontaine 2016, 94).

Una de las corrientes críticas al racionalismo se ha articulado en el institucionalismo. El marco constituido desde esta corriente se ha caracterizado por destacar el rol de las instituciones en el comportamiento del sector público. De esta forma se ha buscado reconceptualizar a las instituciones como variable independiente, es decir las instituciones no son interpretadas como resultado de las políticas públicas, sino como factor explicativo de su dinámica (Fontaine 2016, 102).

Dentro de este marco puede identificarse de forma general tres corrientes: económica-racional, institucional-normativa e histórica.

La primera corriente puede ser interpretada como una revisión de los planteamientos del racionalismo económico. Bajo esta perspectiva, la interacción social no se desprende únicamente de la búsqueda por la maximización de intereses individuales, pues se considera que estos intereses, y las elecciones que se toman en base a los mismos, se desarrollan dentro de un marco institucional que ofrece condiciones objetivas que condicionan el desarrollo de las interacciones económicas (Fontaine 2016, 101-105).

De esta forma se considera la presencia de normas como instrumentos y mecanismos que regulan costos de transacción, la presencia de un contexto estratégico que condiciona los cálculos y elecciones de los agentes económicos y normas informales que permiten asumir los

procesos formales. Las conductas no dejan de ser interpretadas como el resultado de intereses, pero estos dejan de ser un factor determinante al ser interpretadas desde los marcos institucionales que las orientan o condicionan. Por su parte las instituciones, si bien son asumidas como producto de cálculos racionales pues tienen fines como la mitigación de costos de transacción y externalidades negativas, también se considera que su operación es heredada (Fontaine 2016, 84).

La segunda corriente se refiere al rol de las normas, valores y estructuras organizacionales en el desarrollo de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el proceso de las políticas públicas, y la fijación de la agenda en específico, se desarrollan en un marco institucional, es decir un marco de normas y valores formalizados o no, que se encuentran dispuestas para orientar la acción de los actores. Es posible asumir que las instituciones son racionales pues cumplen con objetivos identificables, pero a su vez son heredadas.

Por lo tanto, los individuos no actúan únicamente de forma racional en función de sus intereses, sino que se encuentran orientados por las normas y valores dispuestos por una institución. En este sentido las agendas gubernamentales y las alternativas de decisión no serían el producto de una operación racional, ni de una o varias iniciativas individuales guiadas por intereses particulares, sino del marco institucional. Esto, en primer lugar, porque las propuestas y decisiones no parten de la nada, sino de las condiciones pre-existentes, y en segundo lugar porque estas son desarrolladas desde las orientaciones previamente establecidas para el funcionamiento de la organización (Peters 2016).

Desde esta argumentación la estructura organizacional también orienta las decisiones pues esta corresponde a una distribución de poder específica, y a la selección de medios y objetivos dispuestos por la institución. Esta estructura, sería el resultado de la regularidad de las prácticas y disposiciones sobre las cuales se basan las normas vigentes, por lo cual su persistencia o modificación se encontrarían determinadas por una misma lógica de lo que es adecuado para la institución (Peters 2016).

En tercer lugar, el institucionalismo histórico plantea que el comportamiento de las instituciones responde a una trayectoria histórica, y por lo tanto los actores se encuentran condicionados por las preferencias institucionales desprendidas de la misma. De esta forma

las acciones de la institución se encontrarían orientadas por la experiencia acumulada (Sánchez 2004).

Esta perspectiva se sostiene principalmente en la propuesta del *path dependence* o dependencia del sendero. En esta perspectiva las instituciones se encuentran orientadas por su propia retroalimentación, cuya experiencia acumulada establecería preferencias de acción con el objetivo maximizar el nivel de certidumbre y estabilidad en su actividad. Esta interpretación permitiría explicar un comportamiento disímil entre instituciones que mantienen objetivos similares en distintas localizaciones, mediante los rasgos adquiridos o heredados desde cierta trayectoria histórica que orientarían su actividad, más allá de sus normas formales de operación (Sánchez 2004).

De esta forma, las condiciones institucionales y su comportamiento se explican por su propio recorrido y evolución histórica. Las disposiciones institucionales que orienta a los actores se encuentran condicionadas por su trayectoria, lo cual es explicado mediante el concepto de retroalimentación positiva, es decir, la aplicación de una norma se refuerza con el tiempo configurando una trayectoria. El arraigo hacia una determinada trayectoria y no otra, explicaría su persistencia más allá de sus rendimientos efectivos. Finalmente, es posible encontrar que esta interpretación plantea la presencia de trayectorias de desarrollo constantes, también considera la presencia de momentos de coyuntura en los cuales permitirían explicar el cambio institucional (Sánchez 2004).

Esta perspectiva permite interpretar a la agenda como el resultado de la persistencia de preferencias institucionales desprendidas de su trayectoria y evolución histórica, mientras que su cambio, podría explicarse mediante alteraciones lo suficientemente severas para cambiar el predominio una determinada preferencia.

En síntesis, este marco plantea una interpretación de la agenda en base a los marcos institucionales, como marcos de acción y condicionamiento en el primer caso, como marcos valorativos y de interpretación en el segundo caso, o como marcos de preferencias basadas en trayectorias en el tercer caso. Esta perspectiva indica que la fijación y cambio en la agenda no se explica (o al menos no en su totalidad) por intereses particulares o conductas individuales racionales, sino por las condiciones presentadas en los marcos institucionales dentro de los cuales las internaciones políticas son llevadas a cabo.

## **Cognitivismo**

Como se ha reseñado en el apartado anterior, el marco institucionalista parte por retomar el rol de las instituciones para explicar el comportamiento de las políticas públicas, posicionándolas como variable independiente. Por su parte una serie de corrientes teóricas señalan la pertinencia de hacer lo mismo con las ideas. Estas corrientes pueden enmarcarse dentro del marco teórico del cognitivismo.

Desde una interpretación cognitivista tanto intereses como instituciones son el resultado de interacciones basadas en ideas o construcciones sociales, por lo cual su estabilidad o cambio pueden explicarse mediante una aproximación a las ideas dominantes en el medio. Para esto se han propuesto distintos puntos de entrada, por lo cual puede encontrarse abordajes de las ideas como creencias, discursos, narrativas, entre otros.

En esta perspectiva el lenguaje y su uso no es neutro, sino un instrumento estratégico para la articulación de sentido. Al revisar la dinámica de las políticas públicas, es posible encontrar que la fijación de problemas y agenda pueden interpretarse como los momentos más políticos del proceso, pues dependen de un debate público en el que se contraponen ideas mediante distintas estrategias de argumentación (Parsons 2007, 179).

Como se ha mencionado un problema público no existe per se, su inscripción en la agenda requiere una atención del sector público, que resulta limitada y disputada, por lo cual la argumentación del mismo es fundamental para su tratamiento. Tomando a la definición de un problema como punto de partida es posible abordar el rol de las ideas en el proceso estudiado (Subirats 2008).

Un problema público requiere ser argumentado desde su carácter problemático y público, es decir tiene que ser presentado de forma legítima como un problema, es decir una situación sobre la cual es necesario intervenir, y como público, es decir un elemento sobre el cual el sector público tiene la responsabilidad y capacidad de intervenir. Una vez definido este carácter, su inscripción también responde a estrategias de argumentación, un problema debe atraer la atención pública, y para esto debe argumentarse como prioritario frente a otros problemas reconocidos. Además, su tematización o la forma en que este es enmarcado resultan determinantes para su capacidad de ser atendido oportunamente (Subirats 2008).

Desde esta perspectiva, cabe resaltar que la fijación de la agenda no es un proceso lineal, pues depende de la continua retroalimentación del proceso de las políticas públicas debido a que es resultado de una continua reconstrucción y disputa del sentido que orienta a la acción pública (Subirats 2008).

La fijación de la agenda puede interpretarse como una articulación de narrativas que han sido enmarcadas efectivamente dentro de un marco de sentido. La relación entre un problema y una solución se explicaría por la coherencia que guarda dentro de una narrativa la relación que mantienen estos elementos (como una alternativa solución o no un problema), de forma que la selección de una solución dependería del marco de ideas disponible y cómo estas son fijadas en torno a esta relación (Coppeland y James 2014).

La rápida revisión de los marcos interpretativos que componen el campo del análisis de las políticas públicas nos permite definir tres posibles perspectivas para abordar el problema planteado: desde los intereses con el racionalismo, desde las instituciones normas con el neo-institucionalismo, y desde las ideas mediante el cognitivismo.

### **1.2.2. Modelos analíticos**

Como se ha mencionado un modelo analítico es un recorte teórico que permite identificar un problema y una serie de acotada de variables para su abordaje analítico. A continuación, se tratarán brevemente los modelos de análisis más citados para el abordaje del problema de la fijación de agenda y cambio en la política. Se presentarán los modelos del equilibrio puntuado (PET), de las coaliciones promotoras (AFG) y de las corrientes múltiples (MSA) debido a su difusión con respecto al tratamiento del tema planteado, a pesar de que estos no son los únicos disponibles (Parsons 2007, 217).

#### **1.2.2.1. Equilibrio puntuado**

El modelo del equilibrio puntuado (PET) parte de la presencia de imágenes de las políticas estables con respecto al curso de acción legítimo o deseable para ser desarrollado dentro de cada área temática de las políticas y los actores involucrados en su desarrollo. Las imágenes de las políticas se refieren a entendimientos sobre el problema público y sus causas, mientras que su estabilidad es conceptualizada como en estado de monopolio de la política. Por su parte, las áreas temáticas son denominadas como subsistemas de políticas. El monopolio de la política consiste en la estabilidad del entendimiento sobre el problema y su tratamiento,

mientras que su estabilidad depende de su retroalimentación en el tiempo, la cual permite establecer preferencias de acción (Green-Pedestren y Jones 2016).

Desde esta perspectiva, el cambio en las políticas puede distinguirse entre interno y externo al subsistema. Mientras que un cambio interno al subsistema se presenta de forma incremental y no afecta al monopolio de las políticas, un cambio sustantivo en la agenda, es decir un cambio que afecte a este monopolio tiene un origen exógeno. Se identifica la posibilidad de cambio desde la intervención de un agente externo proveniente del macro sistema de la política dentro del cual se inscribe el subsistema, o por otro lado cuando un actor interno al subsistema trata de llevar el problema a otra rama de la política, atrayendo un nuevo tipo de atención (Green-Pedestren y Jones 2016).

La propuesta teórica del PET es la integración de la capacidad de mantener una imagen estable en el tiempo de los monopolios de políticas, junto con la posibilidad de cambios súbitos en las políticas. Esta doble condición se explicaría mediante una operación paralela de las políticas públicas, en que, debido a la racionalidad limitada desplegada en este proceso, los temas son tratados de forma paralela y no serial; mientras unos mantienen una estabilidad incremental, otros llegan a periodos puntuales de inestabilidad en los que ingresan a la agenda para ser tratados y ser sujetos a cambios (Green-Pedestren y Jones 2016).

De esta forma las políticas públicas pueden ser caracterizadas por largos periodos de estabilidad interrumpidos por periodos cortos de inestabilidad en los cuales se presenta la oportunidad de cambios, en los que los problemas son fijados dentro de la agenda. Durante estos periodos de inestabilidad los monopolios son expuestos a críticas o apoyo, y en caso de cambio se establecen nuevas pautas institucionales que pasan a formar nuevas tendencias de estabilidad (Green-Pedestren y Jones 2016).

#### **1.2.2.2. Coaliciones Promotoras**

El enfoque de coaliciones promotoras, busca replantear el rol de las ideas y la información para el cambio en las políticas. Según esta perspectiva el cambio en las políticas se desprende de la interacción de parámetros relativamente estables y eventos externos. Esta interacción se presenta en el marco de determinados subsistemas de las políticas compuestos por los diversos actores que orientan su actividad a un área temática específica de la política, sus

recursos, y la localización geográfica a la cual su actividad se encuentra vinculada (Sabatier y Weible 2006).

Para definir a los actores relevantes en este proceso, se extiende la idea del triángulo de hierro (grupos de interés, políticos electos y burócratas) hasta actores como expertos y especialistas en el tema, periodistas, investigadores, entre otros. La disposición de los actores dentro del subsistema podría abordarse mediante la identificación de agrupaciones o coaliciones que cuentan con diferentes recursos, formadas alrededor de sus ideas, o de forma más específica de convicciones en base a las cuales orientan su acción (Sabatier y Weible 2006).

Este abordaje permitiría explicar el cambio en la política mediante la jerarquización de ideas, es decir explica como las interacciones se encuentran orientadas de forma estratégica mediante ideas que pueden ser negociadas con mayor o menor dificultad. Así, se identifican tres niveles de ideas; ideas nucleares, ideas sobre las políticas, e ideas sobre los instrumentos (Sabatier y Weible 2006).

Junto con esto, se identifican tres mecanismos para que este ocurra, en primer lugar, la aparición de shocks externos, en segundo lugar, las negociaciones internas que aparecen como necesarias llegado un punto de insostenibilidad de la situación para todas las partes y en tercer lugar una acumulación de conocimiento lo suficientemente significativa como para poner en cuestión al status quo (aprendizaje social) (Sabatier y Weible 2006).

### **1.2.2.3. Corrientes múltiples**

En los anteriores sub-acápites se ha buscado reseñar dos de los tres modelos analíticos más difundidos con respecto al cambio en la agenda pública. Para completar esta reseña es posible adicionar el Enfoque de las Corrientes Múltiples (MSA por sus siglas en inglés) el cual comparte varios elementos con los modelos anteriores. Tiene como objetivo tratar la fijación de la agenda y su cambio, mediante un abordaje desde la interacción de actores pertenecientes a distintos sectores y que cuentan con distintos recursos, dentro de marcos institucionales específicos, inscrito en áreas temáticas de las políticas, considerando un proceso de racionalidad limitada y operación paralela, en el cual las ideas y su difusión mantiene un rol destacado.

Por su parte este modelo parte de la pregunta “¿cuándo ha llegado el tiempo de una idea?”, es decir busca abordar la relación de la definición de problemas, fijación de agenda, desarrollo de soluciones y toma de decisiones, desde una dimensión temporal para identificar como una idea ha sido acogida en cierto momento y no en otro, en función de las condiciones institucionales de ambigüedad en las que esta se ha desarrollado (Kingdon 2013).

Desde una perspectiva teórica, el modelo es una revisión del modelo del cubo de basura (garbage can) planteado por March, Olsen y Cohen (1979). Como ya se ha señalado previamente este modelo plantea que las organizaciones de alta complejidad pueden caracterizarse como anarquías organizadas, cuya operación puede distinguirse por organizar su actividad en distintas áreas o corrientes relativamente independientes. Así los resultados de la operación pueden ser entendidos como resultado de la selección contingente de elementos encontrados en un mismo agregado generado por operaciones anteriores, en lugar de ser el resultado de procesos lineales y completamente racionales.

En este caso el modelo retoma este planteamiento, identificando tres tipos de procesos conceptualizados como corrientes independientes. (Kingdon 2013).

Para finalizar esta sección, cabe mencionar que el modelo seleccionado para el desarrollo del presente estudio es el MSA, por lo cual se profundizara en sus elementos a continuación. Por el momento resulta importante señalar que mientras el PET intenta explicar el cambio en la agenda desde sus elementos estructurales, y el ACF mediante la formación de coaliciones en torno a ideas, el MSA plantea que los cambios en la agenda están orientados mediante los intereses individuales o colectivos, pero entiende a estos intereses como parte de las ideas de los actores. También cabe mencionar que el rol de las normas es dejado de lado en este marco.

El objetivo de esta sección ha sido enmarcar este modelo en la discusión teórica y conceptual relativa a la fijación de agenda, problemas y alternativas, para lo cual se han desarrollado los marcos teóricos que la delinear. En síntesis, se señala que esta discusión puede orientarse por el rol de los intereses (racionalismo), las instituciones (neo-institucionalismo) o las ideas (cognitivismo), mientras que los modelos analíticos pueden adscribirse a estos modelos de forma estricta o compartir algunos de sus elementos.

Posteriormente se ha buscado presentar los elementos básicos de los modelos más difundidos para el análisis de la fijación y cambio en la agenda. Desde este ejercicio ha sido posible

encontrar que los tres modelos considerados (ACF, PET y MSA) coinciden en que la fijación de agenda es un proceso orientado por una racionalidad limitada, y se encuentra sujeto a la disputa y al conflicto.

Finalmente se ha destacado al MSA debido a su capacidad para abordar el proceso de fijación de agenda y desarrollo de alternativas bajo condiciones de incertidumbre, ambigüedad y contingencia, mediante la distinción entre tres tipos de procesos (que cuentan con dinámicas propias) y su eventual interacción.

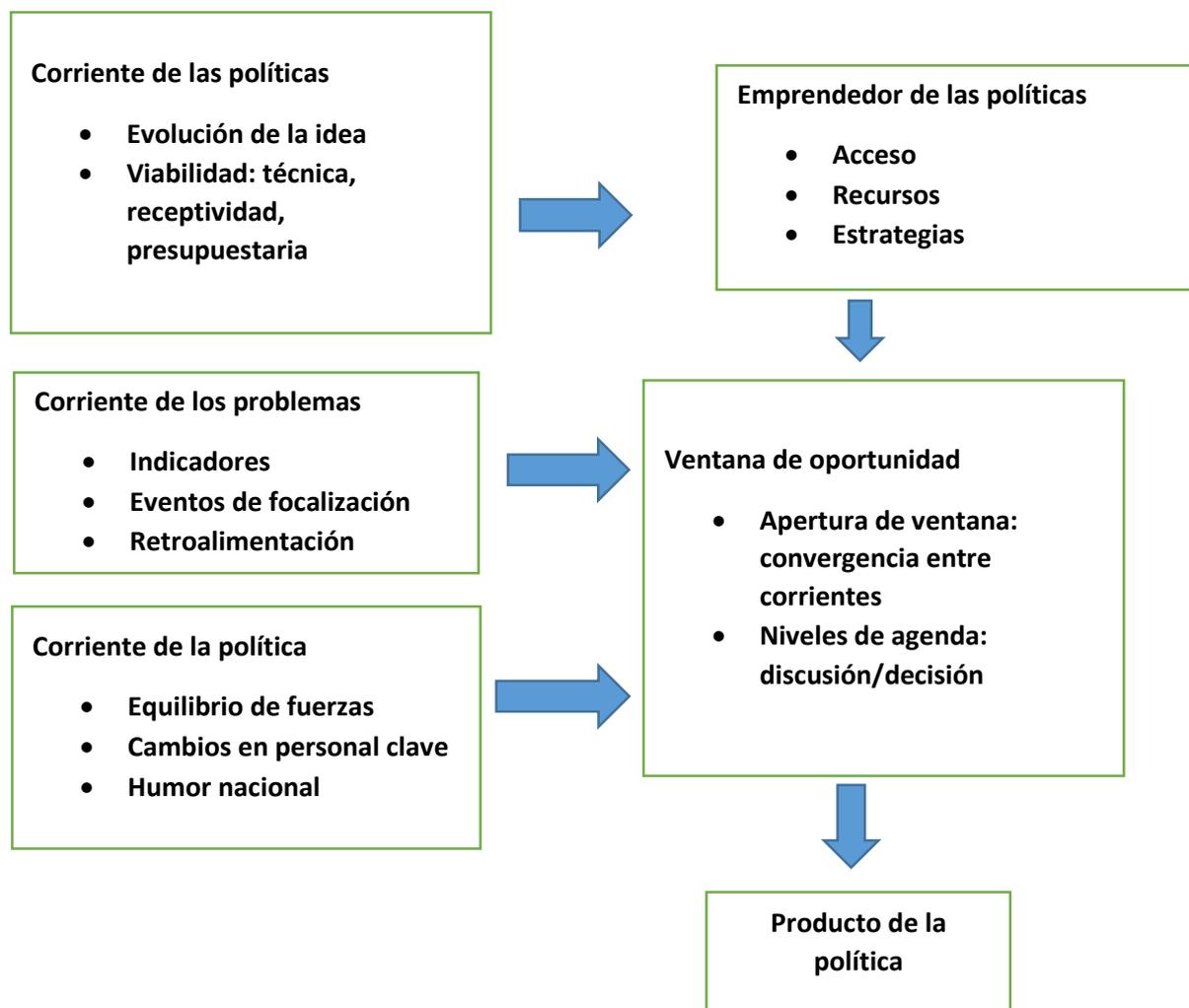
### **1.3 Modelo de corrientes múltiples**

El Enfoque de las Corrientes Múltiples (MSA por sus siglas en inglés) mantiene como objetivo interpretar el proceso a través del cual un problema entra a la agenda pública, es vinculado con una alternativa de solución, y cómo se toma una decisión sobre los mismos.

El MSA indica que este proceso mantiene un alto grado de complejidad y ambigüedad. Se propone un modelo que identifica actores y procesos relevantes para explicar el fenómeno antes aludido. Para desarrollar adecuadamente los elementos que componen estos procesos, los mismos son conceptualizados desde tres corrientes de procesos: la corriente de los problemas y la corriente de la política, que componen en el proceso de fijación de agenda, y la corriente de las soluciones que compone el proceso de la formulación de alternativas de solución. Una serie de actores con distintos intereses operan dentro de estos procesos (Kingdon 2003 72-89) (Kingdon 1993).

El modelo se sostiene por las siguientes premisas: las corrientes se desarrollan de forma independiente, y eventualmente las tres corrientes convergen abriendo una ventana de oportunidad. De esta forma es posible encontrar que el MSA se presenta como una revisión del modelo de bote de basura de March, Olsen y Cohen (1979) en el cual se propone que, en organizaciones de alta complejidad, sus componentes interactúan en corrientes independientes. El MSA plantea tres corrientes: de los problemas, de las soluciones y de la política, de forma que los problemas se trazan independientemente de la disponibilidad de soluciones, las soluciones se desarrollan de forma independiente a los problemas existentes, mientras que las decisiones políticas (politics) mantienen dinámicas propias (Kingdon 1993).

**Figura 1. Esquema de elementos estructurales y análisis del MSA**



Fuente: Datos tomados de Kingdon 1984

### **1.3.1. Las tres corrientes: problemas, soluciones y política**

La corriente de los problemas, precisa en primer lugar una definición del concepto de problema público. Para esto, el autor distingue entre una condición social y un problema público. No todas las condiciones sociales se convierten en problemas públicos. Para esto una condición tiene que ser problematizada, es decir, debe argumentarse y definirse por un sector de la sociedad como una situación que necesita y puede ser intervenida por parte del sector público (Kingdon 2003, 90-114).

La problematización requiere que la condición sea argumentada en términos que permitan comprenderla como contraria a los valores dominantes de la sociedad y debe ser categorizada de forma adecuada para que pueda captar la atención pública. Para interpretar este tipo de procesos identifica tres vías: utilización de indicadores, generación de estudios específicos,

eventos de focalización de la atención (focussing events) y retroalimentación de las políticas (Kingdon 2003, 90-114).

Una vez identificado un problema como tal, este se ubica dentro de un universo de problemas públicos que compiten por ingresar en la agenda pública. Para abordar este proceso, se propone la existencia de dos niveles de agenda: la agenda gubernamental en la cual ingresan todos los problemas que se han identificado como pertinentes para el sector público, y la agenda de decisión, que es un grupo limitado de problemas sobre los cuales los tomadores de decisión se encuentran debatiendo o tomando decisiones (Kingdon 1993).

La corriente de las soluciones se refiere al desarrollo de distintas alternativas de solución. Si bien estas alternativas se orientan temáticamente, no se encuentran vinculadas per se a un problema. Esta corriente es planteada a partir de la metáfora de una sopa primitiva de ideas, las cuales evolucionan y se adaptan a las condiciones del medio hasta ser desarrolladas como alternativas de solución viable (Kingdon 2003, 116-141).

Este proceso es llevado a cabo dentro de comunidades epistémicas, es decir comunidades de expertos e investigadores que continuamente desarrollan y generan nuevos conocimientos relativos a un área temática. Algunos de sus miembros se apropian del desarrollo de una alternativa de solución y se encarga de difundirla a través de diversos mecanismos en un proceso llamado softening up (ablandamiento del medio), y sus gestores son identificados como emprendedores de políticas. Estos emprendedores son actores que invierten sus recursos (tiempo, dinero, reputación) para su desarrollo con la expectativa de que la alternativa pueda articularse en una política pública (Kingdon 2003, 116-141).

Una alternativa tiene que ser argumentada en términos de viabilidad, para lo cual se han identificado tres vías: tiene que presentarse como técnicamente viable, tiene que ser política y socialmente aceptable, y ser financieramente asumible. Cabe precisar que analíticamente, no es tan importante el origen de una alternativa como su evolución. (Kingdon 2003, 116-141).

La corriente de la política, se refiere a la organización política en donde se toman las decisiones públicas. La dinámica de este medio corresponde a factores como el clima político, la configuración de las fuerzas de poder, y eventos que incidan en su reorganización como periodos de elección y cambios de administración (Kingdon 2003, 145-157).

### **1.3.2. Ventana de oportunidad**

La interacción de las corrientes y su consecuente producción de decisiones, se encuentra dirigida por vínculos específicos que componen un proceso complejo y ambiguo que no se presenta como totalmente intencionado, pero tampoco aleatorio. La concordancia de las tres corrientes es conceptualizada como una ventana de oportunidad en la que un problema atrae seriamente la atención pública, es vinculado con una alternativa disponible y viable, y las condiciones del ambiente político son propicios para tomar una decisión sobre las mismas, lo cual permite la generación o cambio en una política pública (Kingdon 2003, 165-171).

Una ventana de oportunidad es una situación que tiene que ser capitalizada por actores específicos, especialmente por los emprendedores de las políticas, para vincular al problema con la solución de forma efectiva, ya que la apertura de una ventana de oportunidad, no representa en sí misma la generación de una política. Su apertura puede ser predecible o impredecible, pero suele resultar breve, y si no es aprovechada oportunamente, la atención pasará a otro problema.

Como se ha señalado previamente, es posible identificar dos vías por las cuales un problema entra en la agenda, mediante la demanda (de grupos de presión o grupos de interés) o mediante la oferta (de actores políticos o administradores públicos). Este planteamiento coincide con el concepto de ventana de oportunidad ya que es posible identificar que su apertura puede deberse a una agudización del problema debido a los distintos elementos citados anteriormente, o a las circunstancias específicas desprendidas de la corriente de la política. De esta forma es posible encontrar ventanas de oportunidad abiertas desde la corriente de los problemas o desde la corriente de la política (Kingdon 2003, 187-192).

### **1.3.3. Emprendedores de las políticas**

Los emprendedores de políticas son actores particulares que pueden pertenecer al sector público o privado, que promueven el desarrollo de una alternativa de solución. Esta promoción implica una inversión significativa de recursos como tiempo, dinero, reputación, esfuerzo entre otros, para que la alternativa madure, cumpla los criterios de viabilidad antes mencionados, y sea difundida y aceptada en el medio como legítima. La inversión que realizan los emprendedores de las políticas tiene como objetivo la consecución de beneficios o réditos que favorecen a intereses a los cuales este se adscribe.

Los emprendedores pueden identificarse por tres características principales: una inversión de recursos con el objetivo de obtener ciertos réditos orientados a la consecución de sus objetivos, una carencia de recursos para realizar los cambios en la política que buscan por sí mismos, y la capacidad de influenciar al ambiente y sus actores para conseguir este cambio (Cohen 2016, 177).

Kingdon identifica que los emprendedores que tiene mayor éxito se caracterizan principalmente por dos cualidades: la constancia y la capacidad de persuasión. La primera resalta ya que los procesos de desarrollo de una alternativa y softening up representan largos periodos de tiempo, por lo cual los emprendedores con mayor nivel de persistencia suelen tener mejores resultados (Zahariadis 2010).

Por su parte, la persuasión es imprescindible en un ambiente de disputa y ambigüedad como el que se ha caracterizado anteriormente, los emprendedores necesitan tener la capacidad de argumentar de forma efectiva porque la alternativa que defienden permite solucionar determinado problema, porque es mejor que otras alternativas, su viabilidad y realizar los vínculos políticos necesarios para los políticos tomen una decisión favorable sobre la misma, reconociendo y capitalizando las condiciones más adecuadas para su empresa (Zahariadis 2010).

De forma más específica es posible considerar la existencia de estrategias con las que los emprendedores de las políticas cuentan para su actividad. A pesar de que Kingdon plantea a los emprendedores como actores claves en la vinculación de las ventanas de oportunidad, no hace mención explícita de estas estrategias. Varios autores han intentado sintetizarlas para hallar en este elemento un factor explicativo para la efectividad en el aprovechamiento de una ventana de oportunidad.

Con este propósito Nissim Cohen (2016) sugiere seis vías para establecer estrategias para incrementar la posibilidad de éxito en un emprendimiento político basadas en la articulación o adherencia a coaliciones y la persuasión para la generación de una percepción de minimización del riesgo.

Las premisas sobre las cuales se asientan estas vías estratégicas se refieren que las siguientes condiciones representan una mayor oportunidad de influencia política: una ventana de

oportunidad de mayor magnitud; una mayor adhesión de aliados con intereses similares y recursos útiles; la reducción del poder de oponentes políticos (que argumenten restricciones o alternativas distintas); la disponibilidad de habilidades políticas (argumentativas, persuasivas, acceso a la arena política, contacto con sus actores, persistencia, trabajo en equipo, negociación, entre otras); una buena capacidad de persuasión por parte de las ideas defendidas (representar de forma clara cómo la alternativa representa una solución para el problema), y la posibilidad de tomar un riesgo calculado para el emprendimiento (Cohen 2016, 189-192).

Por su parte Zahariadis, con el objetivo de operacionalizar los elementos de la corriente de las políticas, ofrece ciertos elementos que sugieren una mayor posibilidad de influencia política desde este sector: apelación a normas o instrumentos vigentes, apelación a los valores políticos o sociales dominantes, señalar un mayor impacto en términos de beneficiarios, señalar una mayor eficiencia presupuestaria y vincular la solución con más de un problema (Zahariadis 2016b, 89).

#### **1.3.4. MSA en el análisis de políticas subnacionales**

Mediante una revisión a la operatividad del MSA, desprendida de la revisión de varias de sus aplicaciones empíricas, Zahariadis (2016b) puede identificar que este modelo se presenta como lo suficientemente abstracto como para prestar elementos conceptuales generalizables, pero lo suficientemente flexible como para adaptarlos a situaciones particulares, principalmente debido al recurso de las metáforas utilizadas para identificar las corrientes y las ventanas de oportunidad, debido a que en los gobiernos estatales modernos las características de ambigüedad y competencia por la atención pública, procesos de toma de decisión y selección imperfectos y tiempo limitado para los mismos, son generalizables.

El estudio original del Kingdon fue realizado en un nivel de gobierno federal, por lo cual su aplicación en distintos niveles de gobierno puede entrar en cuestión. Al respecto, Zahariadis (2016) plantea que la generalidad y flexibilidad que caracteriza al MSA ha permitido que la aplicación de este modelo en distintos niveles de gobierno destacándose estudios de un nivel supranacional (Unión Europea) y niveles subnacionales. Es posible encontrar aplicaciones del MSA en por lo menos 65 países, de los cuales es posible identificar que alrededor de su tercera parte han estudiado casos relativos a niveles de gobierno subnacional.

A pesar de la posibilidad de aplicar este modelo al estudio de la gobernanza urbana, se han registrado particularidades del medio que resultan relevantes para su análisis. En primer lugar, se destaca el tamaño del sistema político. En el estudio original, el sistema de gobierno federal consideraba un medio amplio, mientras que los gobiernos de la ciudad, las redes de actores son más reducidas y compactas, lo cual se ha evidenciado en estudios que muestran la participación de los mismos actores en más de una de las corrientes, lo cual a su vez pone en cuestión la independencia de las corrientes (Zahariadis 2016b, 93).

En segundo lugar, cabe considerar que el estudio original no menciona la posible influencia de otros organismos niveles de gobierno u organismos supranacionales en la definición de los problemas, o la sugerencia o apoyo a alternativas. Con respecto a este elemento se ha encontrado que efectivamente las agendas internacionales delineadas por organismos internacionales y ciertos gobiernos nacionales mantienen una influencia significativa en la dinámica de este proceso en niveles subnacionales (Zahariadis 2016b, 94).

Finalmente se ha destacado el margen de conflicto generado por la incompatibilidad de legislaciones de mayor jerarquía en medios locales, lo cual se evidencia posteriormente en su implementación (Zahariadis 2016, 94). En este sentido cabe recurrir al concepto de *venue shopping*, el cual se refiere al rendimiento de una alternativa política o un problema en términos de atracción de atención pública dependiendo de la rama de la política a la cual es orientada. Debido a que el estudio original se llevó a cabo en el nivel de gobierno federal, no se consideró la relación entre niveles de gobierno, mientras que en el caso de los niveles subnacionales este factor cobra relevancia (Peake 2016, 312).

Finalmente, el traslado de la aplicación del modelo a contextos distintos al anglosajón precisa consideraciones adicionales con respecto a la cultura política del medio. Este problema se ejemplifica con el caso de China, en el cual se evidencio que a diferencia de la propuesta teórica del modelo, la dinámica de la selección de las alternativas prioriza la lógica de lo institucionalmente adecuado por sobre factores de viabilidad técnica (Zahariadis 2016b, 95).

#### **1.4. Modelo analítico**

Según la experiencia acumulada y recogida sistemáticamente por Kingdon, las ideas tienen un tiempo, es decir un momento caracterizado como una oportunidad. Para explicar cómo llega este tiempo, el autor ha sistematizado una variedad de factores en tres corrientes de procesos

que caracteriza como independientes. El calificativo de independientes no significa desconexión, sino autonomía. Ya que la convergencia de estas corrientes de procesos explicaría, según este modelo, la apertura de la posibilidad de que una idea obtenga la atención pública, se propone una operativización basada en primer lugar en la caracterización de los procesos conceptualizados mediante las tres corrientes, y en segundo lugar en la identificación de las formas de vinculación entre las tres corrientes para la apertura y capitalización de la ventana de oportunidad.

Para el primer objetivo se ha recurrido a la propuesta delineada por Zahariadis (2010) en la cual se ha permitido recoger varios elementos correspondientes a las tres corrientes, que conectan los conceptos del modelo con dinámicas reales. Para esta tarea se ha desarrollado una matriz para la operacionalización de los componentes del MSA propuestos en el modelo original de Kingdon. Esta matriz puede encontrarse en el Anexo 1.

En segundo lugar, se ha buscado profundizar en la dinámica relativa a la corriente de las alternativas y su selección. Como se ha indicado previamente, durante la apertura de una ventana de oportunidad, los emprendedores de políticas tienen que aprovechar la situación de forma hábil, vinculando los elementos de la alternativa que defienden, con las causas de la apertura de la ventana, es decir necesitan argumentar una vinculación entre el problema y la posible solución, junto con las necesidades políticas que se presenten en la ocasión. De esta forma se ha identificado la necesidad de esclarecer las posibles estrategias con las que cuentan los emprendedores para vincular efectivamente estos elementos durante la ventana de oportunidad, para lo cual se ha recurrido a los planteamientos de Peake (2016) reseñados en la sección anterior.

Mediante estos dos elementos se ha buscado construir la matriz de análisis que se presenta a continuación. Estructuralmente esta matriz cruza los criterios de viabilidad o madurez de una alternativa de solución, con las estrategias de vinculación a las que los emprendedores de políticas suelen recurrir. En las casillas resultantes de este cruce, se han planteado posibles estrategias específicas de vinculación entre la alternativa, con elementos del problema o de las dinámicas del medio político, que permitan identificar la forma que los emprendedores han defendido a su alternativa en términos de ventajas técnicas, sociales o políticas, por sobre otras alternativas disponibles y por lo tanto su idoneidad.

Una precisión que cabe establecer es que los criterios que se han cruzado no se encuentran orientados únicamente por las corrientes, sino por los procesos que constituyen, es decir fijación de agenda y fijación de alternativas. La matriz propuesta, tiene como objetivo analizar la vinculación de una alternativa, con las corrientes que constituyen la fijación de agenda, por lo tanto, las filas representan elementos correspondientes al proceso de fijación de alternativas, mientras que las columnas representan elementos que conforman el proceso de fijación de agenda, es decir, de la corriente del problema y de la política.

**Tabla 1. Matriz de sistematización de estrategias de vinculación entre alternativas de solución y corrientes de problemas y políticas**

Estrategia de emprendimiento/viabilidad de la alternativa	Viabilidad técnica	Viabilidad política-social	Viabilidad económica-presupuestaria
Capitalización de una ventana de oportunidad (Peso del problema, que tan caliente es, cuan urgente es encontrar una solución)	Porqué es la más adecuada técnicamente para solucionar el problema bajo las condiciones presentes	Porqué es la más adecuada social y políticamente para solucionar el problema bajo las condiciones presentes (costos y beneficios políticos- adecuación social)	Porqué es la más adecuada económicamente para solucionar el problema bajo las condiciones presentes frente a otras alternativas
Identificación e interacción con aliados	Aliados para tratamiento técnico	Aliados para tratamiento político (acceso e incidencia en la arena política)  Aliados para tratamiento social (difusión, participación y mediación social)	Aliados para el tratamiento presupuestario
Identificación y anticipación de restricciones u oposición	Identificación de restricciones técnicas	Identificación de restricciones políticas y sociales	Identificación de restricciones presupuestarias
Utilización de habilidades políticas	Vinculación entre parámetros técnicos y requerimientos políticos  Difusión de parámetros técnicos en la comunidad epistémica	Acceso a la arena política  Constancia en argumentación en la arena política  Cabildeo	Acceso político a actores y normas que definen el presupuesto
Argumentación persuasiva	Porqué los instrumentos técnicos son los más	Porqué la inversión política es social y políticamente	Porqué el presupuesto requerido es

	eficientes y efectivos para solucionar el problema	redituable	adecuadamente invertido en esta alternativa y no en otra
Capacidad para calcular y asumir riesgos	Márgenes de error técnico asumibles	Márgenes de riesgo político y social asumibles	Riesgos de pérdidas económicas asumibles

Fuente: Datos tomados de Zahariadis 2010 y Peake 2016

## **Capítulo 2**

### **Agricultura urbana en la investigación académica, en las políticas públicas de América Latina y el caso de Agrupar**

Al revisar experiencias que describen y analizan la AU en distintos países y contextos alrededor del mundo, es posible encontrar que la actividad agrícola se ha mantenido como parte de las diversas expresiones que han adoptado los procesos de urbanización y planificación urbano-territorial, a pesar de no ser considerada de forma explícita dentro de los mismos. Por el contrario, la planificación urbana moderna ha considerado a la AU como una característica residual de formas de producción agrarias asociadas con territorios rurales circundantes o como prácticas traídas por parte de la población campesina migrante.

A pesar de la persistencia de la presencia generalizada de expresiones de AU en varios contextos urbanos, y su articulación a las economías locales, el denominador común de estas experiencias es una ausencia de regulación por parte del sector público o incluso en algunos casos su prohibición dentro de los perímetros urbanos por su incompatibilidad con los objetivos de la planificación urbana.

Por otro lado, es posible identificar un cambio en esta situación durante las últimas tres décadas, en las cuales ha sido posible observar una renovación en el abordaje académico e institucional de esta actividad. La AU ha sido retomada desde diferentes iniciativas públicas, privadas y colectivas, como una actividad orientada a enfrentar una serie de problemas desprendidos de las dinámicas urbanas, inscritos en ámbitos económicos, ambientales y sociales.

Estas iniciativas no se han desarrollado de manera aislada, sino que se han integrado, o influenciado mutuamente, permitiendo identificar procesos similares en diferentes partes del mundo, respaldados por instituciones locales y organismos multilaterales, generalmente impulsados por la legitimidad alcanzada en agendas internacionales relativas a temas de sustentabilidad y justicia social. Esta integración de procesos de promoción no ha representado una implementación homogénea, pues a pesar de que la mayor parte de proyectos de AU comparten componentes similares, sus objetivos y enfoques suelen encontrarse adaptados al contexto en el que son llevados a cabo.

La expresión más consolidada de renovación e integración de prácticas de AU como estrategia articulada para el enfrentamiento de la pobreza urbana ha sido la constitución de la Fundación de Investigación sobre Agricultura Urbana (RUAF por sus siglas en inglés). Esta fundación internacional es una red originada en la reunión de Ottawa de 1998 en la que veintiocho organismos internacionales, entre los que se incluyeron a la FAU, PNUD, GIZ, reconocen a la AU como una alternativa para afrontar la creciente pobreza en las ciudades del mundo.

Esta organización se encuentra conformada por una red de organizaciones expertas en temas de alimentación urbana y AU a nivel mundial entre las que se encuentran ciudades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales. Su objetivo es el fortalecimiento de estrategias sostenidas para el aseguramiento alimentario en base a actividades de AU y vínculos urbano-rurales. Para esto, la red mantiene acciones de investigación, difusión de conocimiento y experiencia, cooperación y capacitación técnica.

El principal medio de difusión que ha generado esta red es la Revista Agricultura Urbana, una revista especializada en el estudio y divulgación de experiencias de AU alrededor del mundo, con relación a ámbitos como seguridad alimentaria, ecología urbana, política pública, relaciones internacionales, fortalecimiento técnico-agronómico, economía y financiamiento, disponibilidad y acceso a recursos, organización y participación, resiliencia, entre otros.

### **2.1. Agricultura urbana como objeto de investigación académica**

Este proceso de renovación ha llamado la atención de la academia. De forma general es posible encontrar un interés desde las ciencias agronómicas debido a la naturaleza de esta actividad, centrándose en los factores técnicos y eco-sistémicos de la misma. En segundo lugar, es posible encontrar acercamientos desde disciplinas arquitectónicas y de diseño, orientadas por las potencialidades de integrar esta actividad el diseño de espacios urbanos públicos y privados. Finalmente es posible identificar una serie de aproximaciones a este fenómeno desde las ciencias sociales. Debido al interés del presente trabajo a continuación se señalará más ampliamente los trabajos destacados en esta última área (Méndez, Rámirez y Alzate, 2005).

Dentro de las ciencias sociales la mayoría de abordajes del tema mantienen un carácter exploratorio y descriptivo. Estos coinciden en destacar ciertos aspectos relativos a la inclusión

socioeconómica, la seguridad alimentaria y la recuperación y conservación ambiental.

Por otro lado, se mantiene presente un debate sobre la pertinencia de esta actividad para distintos objetivos de desarrollo urbano, principalmente debido a que un elemento necesario para las actividades agrícolas es la tierra, mientras que, en las ciudades, el suelo urbano es un recurso escaso y cuya valorización se genera por vías que podrían calificarse como más eficientes. Por una parte, algunos estudios hacen un balance en el cual los potenciales de la AU son lo suficientemente significativos como para merecer el respaldo del sector público, mientras que otros cuestionan su capacidad de cumplimiento con respecto a sus objetivos, fundamentalmente por las limitaciones de la escala de la producción.

Las aproximaciones académicas reconocen la presencia y el potencial de esta actividad en las ciudades del mundo, pero al plantear preguntas como: ¿la AU puede alimentar a la población urbana? ¿la agricultura urbana puede recuperar o conservar el ecosistema de la ciudad? O ¿la agricultura urbana puede sostener a una familia? Las respuestas son divergentes. Con respecto a esta contradicción, es posible sintetizar que la implementación actual o potencial de esta actividad, principalmente debido a la masificación que requiere la profundización de sus efectos, se encuentra limitada debido a que esto representaría un reajuste en las escalas de los sistemas alimentarios en los que se encuentran insertas las ciudades, lo cual plantea retos en aspectos técnicos y políticos (Moreno Flores, 2007).

De forma más específica es posible ubicar varios trabajos en distintos campos de las ciencias sociales.

Desde los estudios territoriales Méndez, Ramírez y Alzate (2005) han abordado a este fenómeno a partir las características propiamente urbanas que adquiere este tipo de agricultura, es decir, se pone en cuestión sus particularidades a partir de la discusión de qué es lo urbano y qué es lo rural, y cómo esta distinción se expresa en esta actividad. En estos trabajos se coincide en un planteamiento crítico de la división campo-ciudad, y se acepta la complejidad de esta relación. De esta forma se busca explicar la reemergencia de la AU dentro de un marco de complejización de estas relaciones.

Desde los estudios socio ambiental Torres, Nadot y Prevot (2016) indican que es posible encontrar dos tipos de abordajes, uno orientado hacia la conservación y otro hacia la sustentabilidad. Ambos enfoques coinciden en que la AU afronta serias restricciones para su

implementación por lo cual un posible impacto sobre las dinámicas ecológicas a una escala relevante para la ciudad se encuentra limitada, pero en la situación actual puede convertirse en un nexo entre las prácticas y necesidades de la población urbana, con procesos más amplios que busquen cumplir con objetivos de conservación y preservación ambiental o enfoques más críticos como los paradigmas de la sustentabilidad.

Desde una perspectiva agroalimentaria Aquino y Assis (2007) encuentran que es posible identificar una discusión constante entre la agroecología y la agricultura orgánica, ya que, a pesar de mantener criterios técnicos y prácticos similares, estos enfoques presentan divergencias significativas. Debido a las características en las que se desarrolla la AU es posible encontrar de forma general que, para minimizar el riesgo de contaminación de la producción, se promueve alguno de estos dos tipos de trabajo. El debate entre los mismos se centra en que la agricultura orgánica tiende a orientarse a las necesidades del mercado, mientras que los proyectos agroecológicos buscan sostener un equilibrio entre las necesidades de los productores, los consumidores y la naturaleza.

## **2.2. Agricultura urbana en el análisis de las políticas públicas subnacionales**

Como se ha señalado en el apartado anterior, la agricultura urbana ha llamado la atención de diversas áreas de investigación académica, debido a la pluralidad de contextos urbanos en la que esta actividad puede ser desarrollada, su adaptabilidad a distintos enfoques de trabajo y las relaciones de sinergia que ha establecido con una amplia serie de problemáticas urbanas. Con respecto al objetivo de este trabajo, conviene desarrollar un apartado para ubicar y profundizar el tratamiento que se le ha dado a esta actividad y su relación con la ciudad y la dinámica urbana desde las políticas públicas de la región.

Al realizar una revisión del estado en que se encuentra esta cuestión desde medios especializados en la difusión de estudios específicos sobre el tema, es posible encontrar interrogantes generalizadas al respecto de la relevancia y difusión que esta actividad ha conseguido en las ciudades a nivel global, lo cual se refleja en su posicionamiento en agendas de organismo internacionales y una amplia red de gestores y promotores, que han permitido proyectar a la agricultura urbana como una posible alternativa a una diversa serie de problemas públicos urbanos.

Algunas de las preguntas que guían estos trabajos han sido (aunque no siempre de forma explícita): ¿Cómo la agricultura urbana ha sido ubicada como un problema público? ¿Cómo la agricultura urbana ha sido vinculada con la institucionalidad del gobierno de la ciudad? ¿Qué instrumentos han permitido o limitado la implementación de la agricultura urbana? ¿La agricultura urbana puede ser articulada en una política pública local? ¿Cómo se posiciona la agricultura urbana en la agenda pública local?

De forma general, es posible identificar como punto de partida común en el tratamiento de esta cuestión, independientemente de la ciudad, contexto o trabajo sobre esta actividad, que la agricultura urbana ha mantenido una presencia sostenida e ininterrumpida a nivel global la cual se ha desarrollado hasta las últimas décadas del siglo XX sin una atención adecuada. Esta situación ha manifestado un desarrollo disímil en distintas regiones a nivel global debido a ciertos factores de difusión política, vinculando organismos internacionales con gobiernos locales, y el desarrollo de distintos instrumentos con mayor o menor alcance.

Por su parte, Newpew (2017) aborda esta cuestión desde elementos de la política local que permitan asentar y difundir esta actividad con propósitos de mejorar el paisaje urbano y generar empleo y beneficios para una parte de la población, en este caso propone como elementos de interés el uso de los espacios públicos que se presenten como aptos para esta actividad, el desarrollo de tipologías que permitan una mejor y mayor difusión y trabajo, y la consolidación de organismos que dirijan su promoción.

Cabe mencionar que la AU tiene varios elementos que resultan pertinentes para distintos campos de la regulación urbana, por lo cual varios autores han abordado la forma en que el desarrollo de esta actividad se articula a las normativas y organismos locales. Entre estos elementos se encuentra el uso de suelo, provisión de agua, manejo de desechos sólidos y líquidos, tipos de insumos permitidos, promoción de la seguridad alimentaria y espacios para su comercialización (Zeeuw, Guendel y Wathel 2000).

El trabajo de (Bourque 2000) busca en este sentido analizar la AU desde el proceso de construcción de política pública, considerando elementos constitutivos de las mismas en sus diferentes escenarios. Para esto incluye temas como regulación del uso de suelo, apoyo y capacitación técnica a la población, asignación de recursos y desarrollo de mecanismos de apoyo, control y evaluación adecuados en las áreas de producción, distribución y consumo,

desde aspectos económicos, ecológicos y sanitarios. Por su parte autor (2000) aborda los requerimientos institucionales para la institucionalización de la actividad por parte de los gobiernos locales, haciendo énfasis en procesos participativos, y el desarrollo de mecanismos de capacitación y crédito.

Desde otra perspectiva McClintock busca destacar el aspecto político de las políticas públicas con respecto a esta actividad, es decir las disputas de poder expresadas desde los discursos que buscan sostener la AU. Para esto identifica una gama de posiciones que resultan contradictorias, desde una oposición radical a las formas hegemónicas de alimentación, hasta una articulación con los componentes de las ciudades neoliberales. Además, es posible encontrar otras prácticas discursivas acopladas a la AU como la ciudadanía ecológica (Travaline y Hunhold 2010) y del desarrollo sustentable (Walker 2015).

Desde un ámbito institucional, la FAO ha prestado un gran apoyo a estas iniciativas en las áreas de financiamiento, difusión y asesoría técnica. La institución ha mantenido un respaldo sostenido a esta actividad, identificando la situación de la agricultura urbana y periurbana como beneficiosa para las ciudades en diversos ámbitos si es gestionada de forma adecuada. Por otro lado, encuentra que la falta de políticas públicas en diferentes niveles, pero particularmente en el nivel local, limitan su desarrollo u orilla a los agricultores a asumir prácticas nocivas.

En este contexto la FAO ha instado a los gobiernos locales y nacionales alrededor del mundo a tomar acciones desde la arena de las políticas públicas para el respaldo y fortalecimiento de la AU, desde un enfoque de seguridad alimentaria, inclusión social y conservación ambiental, con el fin de lograr ciudades más verdes.

Finalmente cabe destacar el trabajo de Brand y Muñoz (2007) en el cual se plantean cuestionamientos sobre la relación entre la efectividad de la agricultura urbana y su incorporación a las políticas locales y programas internacionales, para intentar comprender la relevancia adquirida por esta actividad.

Los autores parten por identificar los tipos de racionalidad bajo la que se cobija este fenómeno: un argumento técnico-agronómico el cual se encuentra asociado a la productividad de los huertos y su posibilidad de generar ingresos económicos a sectores de la población

marginados, una segunda línea argumental que plantea el aporte de los huertos para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria mediante el auto-aprovisionamiento y el apuntalamiento de la producción local, y una tercera línea que argumenta el potencial de inclusión social de sectores marginados mediante la afirmación de la identidad de “agricultores urbanos” incorporando conocimientos y prácticas tradicionales de los mismos (Brand y Muñoz 2007).

Sostienen que más allá de la argumentación que busque justificar la incorporación de este tipo de proyectos desde el sector público, la misma encierran una paradoja que requiere ser repensada antes de afirmar los potenciales de los mismos para la consecución de objetivos de sostenibilidad de las ciudades. Esta paradoja se encontraría en el carácter micro escalar que guardan generalmente estos proyectos en su diseño y ejecución, mientras que los mismos se presentan como respuestas locales para problemas globales. Por lo cual se plantea la necesidad de desarrollar un análisis que no se limite a asumir a la agricultura urbana como una respuesta económica, ecológica y socialmente efectiva, por un lado, o como una moda institucional por otro. En este sentido se busca cuestionar las razones por las cuales la AU se ha incorporado a la agenda pública de distintas ciudades, a pesar de la contradicción mencionada (Brand y Muñoz 2007).

En un intento de responder estas cuestiones, estos autores identifican la flexibilidad de esta actividad y su conceptualización, con la adaptabilidad que esta ha encontrado para integrarse a proyectos con objetivos aparentemente similares, pero que, al revisarse, cubren una amplia gama epistemológica que excede las técnicas agronómicas. Estas características son vinculadas en su interpretación con la atomización de la representación política, la racionalidad individual-privada del neoliberalismo y el fortalecimiento de la vinculación entre gobiernos locales y organismos internacionales.

Estos elementos permiten identificar la presencia de una discusión relativa al campo de acción de las políticas públicas alrededor de la agricultura urbana y los gobiernos locales y los factores más relevantes dentro de la misma. A continuación, se explora la experiencia de ciudades de la región de América Latina con respecto a estos ámbitos.

De forma general la FAO ha mantenido un seguimiento a la situación de la AU en la región, concluyendo que hasta el año 2012 es posible encontrar una integración notable de la misma

en políticas públicas en distintos niveles de gobierno. Según los datos recogidos por esta organización, doce de veintitrés países consultados mantienen políticas que respaldan de forma explícita o implícita programas de AU Mientras que en México y los países de Sudamérica es posible identificar una mayor acción desde el nivel local, en Centroamérica esta tarea ha sido asumida por los gobiernos nacionales (FAO 2014 12-15).

El caso en el que se ha presentado un mayor alcance institucional de esta actividad corresponde al de la Habana, Cuba. En este caso su institucionalización se encuentra en el marco de un agudo problema de desabastecimiento de alimento durante la década de 1980. Los resultados obtenidos durante este periodo permitieron una articulación incremental de la AU en la política alimentaria nacional. En la actualidad el programa de la Habana se ha extendido a la mayoría de ciudades cubanas las cuales se apoyan en un programa nacional de agricultura suburbana articulado con la política alimentaria nacional (FAO 2014, 23-29).

Entre los instrumentos más destacados de esta política se encuentran la delegación de autoridad a organismos subnacionales, creación de organismos técnicos, inclusión de la actividad dentro de la planificación urbana y articulación con la malla curricular académica. En la ciudad de México la AU se ha insertado desde el año 2000 en las políticas locales mediante proyectos para la conservación ambiental y en menor medida con propósitos de abastecimiento alimentario. Posteriormente en el 2007 se crea la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad EC para las Comunidades (Sederec) la cual ha acogido durante los últimos años el sostenimiento y fortalecimiento de estos proyectos. El desarrollo de acciones públicas en favor de la AU ha sido favorecido a través de la creación de organismos e instrumentos orientados a la conservación ambiental intra y periurbana que incluyen a esta actividad entre sus estrategias principales (FAO 2014, 31-36).

En Tegucigalpa la instrumentación de la AU se encuentra en la implementación de un proyecto piloto producto de la colaboración de la municipalidad y FAO. El proyecto se encontró activo entre el 2009 y 2011 y tuvo como propósito capacitar a familias sobre la generación y mantenimiento de huertos familiares, procesamiento de alimentos, mecanismos de asociatividad económica y liderazgo local. A pesar de que el proyecto no tuvo una continuidad en el gobierno local cabe destacar las actividades iniciadas por el mismo tuvieron un alto nivel de persistencia autónoma, mientras que los resultados obtenidos por el proyecto permitieron la apertura en la agenda nacional para la consideración de proyectos de

agricultura urbana y participativa dentro de la planificación del sector alimentario (FAO 2014, 36-40).

En Nicaragua la AU ha mantenido un apoyo sostenido por parte de la municipalidad en convenio con FAO y el ministerio nacional del ramo desde el año 2010. La AU también ha sido incluida en el plan de desarrollo territorial 2012-2016 como una estrategia de desarrollo local. La política en esta ciudad ha considerado bancos comunitarios de semillas, brindar a los productores urbanos pobres capacitación, acceso a insumos y asistencia para comercializar sus productos, y desarrollar tecnologías de riego para superar la escasez estacional de agua. Estos elementos han permitido posicionar a esta actividad como de las principales estrategias de combate a la pobreza en la ciudad y su inclusión en programas nacionales (FAO 2014, 42-47).

En Lima las acciones del gobierno local se han enfocado en impulsar la producción periurbana debido a la magnitud de su presencia en los alrededores de la ciudad y a que en las condiciones en las cuales se ha desarrollado tradicionalmente no han sido óptimas para productores ni consumidores. En 2009, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó una Ordenanza para la Promoción de la AU que define a esta actividad una estrategia de gestión ambiental, provisión de alimentos y seguridad alimentaria, y promoción de desarrollo económico local e inclusión. La misma se encuentra vigente para los 43 distritos de la provincia de Lima, y establece un programa metropolitano de agricultura urbana que considera la utilización de espacios públicos para la producción de alimentos entre otros usos (FAO 2014, 48-52).

En el caso de El Alto, Bolivia, en el 2004 arrancó un proyecto de micro-huertos familiares producto de la cooperación entre la FAO y el gobierno municipal. En este caso la FAO se ha encargado de asesorar a la municipalidad para la generación de lineamientos estratégicos. Producto de esta asesoría el gobierno municipal cuenta con una unidad metropolitana de micro-huertos, la cual está a cargo de la Dirección Municipal de Medio Ambiente. Otros productos políticos relevantes han sido la publicación de una ordenanza municipal para la regulación y promoción de la actividad en el 2013, la inclusión de la AU dentro de la planificación de la ciudad, y el respaldo del gobierno municipal para la difusión y réplica del programa en otras ciudades del país. El respaldo del gobierno municipal de El Alto resulta

relevante en términos de inclusión de la AU en su política pública, y su difusión en agendas públicas a nivel nacional (FAO 2014, 53-58).

En el caso de Brasil, es posible encontrar varias ciudades que han incorporado a la AU como estrategia para enfrentar el hambre y el desempleo en las ciudades, entre las cuales se destaca el caso de Bello Horizonte. En Brasil el programa nacional Hambre Cero, articuló una amplia serie de alternativas de política alimentaria con el objetivo de reducir la inseguridad alimentaria, entre las cuales se consideraron proyectos locales de AU gestionados desde la década de 1990. En este marco el caso de Bello Horizonte destaca por su política municipal de apoyo a la agricultura urbana, la cual reconoce la producción de alimentos como uso legítimo del suelo intra urbano y promueve esta actividad. Esta política es producto de la experiencia recogida por el programa Smasan, el cual integra huertos familiares, huertos comunitarios-comerciales, huertos educativos y de terapia ocupacional. El programa además ha permitido articular recursos de la política alimentaria nacional con las necesidades de la AU local (FAO 2014, 73-75).

Mientras que el programa se ha encontrado activo desde 1998, la política municipal entró en vigor desde el 2011. Hasta entonces el programa se sostenía por medio de mecanismos particulares presentes en ordenanzas municipales. Un elemento clave de la política es el acceso a terrenos públicos para el cultivo y también ha permitido trabajar sobre mecanismos que permitan ordenar terrenos exclusivamente orientados para la actividad (FAO 2014, 73-76).

En el caso de Rosario, es posible encontrar que la ciudad cuenta con una política orientada a la promoción de la AU. La política se ha articulado con base a los resultados obtenidos por el proyecto municipal de AU, activo desde el 2002, el cual fue implementado como respuesta a una situación de desabastecimiento alimentario, producto de la crisis financiera de ese periodo. El proyecto fue planteado desde la academia y organismos no gubernamentales (FAO 2014, 81-87).

Debido a los resultados positivos, en 2004 la actividad fue considerada dentro del plan de desarrollo urbano de la ciudad, para lo cual se contó con asesoría internacional. En 2007 se ratifica su presencia en la planificación municipal, mientras que en el 2008 la ciudad incorporó una política específica para la promoción de la AU, la cual considera la generación

de un cinturón alrededor del extremo sur-oriental de la ciudad y el desarrollo de mecanismos de acceso a la tierra (destacando espacios públicos), además del respaldo a las actividades de capacitación, aprovisionamiento y financiamiento de la actividad que se habían llevado a cabo por el proyecto municipal (FAO 2014, 81-87).

Esta revisión permite encontrar que en la región un factor clave para la inclusión de la AU en las agendas locales ha sido el respaldo que esta actividad ha recibido desde organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Resulta relevante que la inclusión de la AU en agendas políticas se ubica recurrentemente de forma posterior a las iniciativas generadas por actores internacionales, a pesar de la presencia extendida de este tipo de actividad como estrategia de subsistencia y complementación de ingresos familiares. Estos casos evidencian que, a excepción de la experiencia cubana y brasileña, la AU no ha sido considerada por las políticas locales o nacionales hasta alrededor del año 2000, mientras que después de este periodo la difusión de la AU ha sido planteada en términos de estrategia de desarrollo en temas alimentarios, socioeconómicos y ecológicos por parte de organizaciones internacionales y no gubernamentales, y ha entrado en diferentes agendas políticas.

Por otro lado, no ha sido posible recoger casos en los que la práctica de la AU de subsistencia haya representado un asunto relevante por sí mismo para captar la atención pública; en el caso de Cuba y la ciudad de Rosario, la AU fue asumida como una estrategia contingente para afrontar un problema de desabastecimiento, mientras que, en el caso de Brasil, la actividad se adaptó al marco del plan Hambre Cero.

Esta situación no se presenta por el momento como una explicación causal, pero resulta pertinente para la pregunta de investigación propuesta para este trabajo: ¿Qué elementos permiten la entrada de la AU a la agenda pública?

### **2.3. Agricultura urbana en Quito: caso Agrupar**

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, hasta antes del año 2000 era posible identificar la presencia de iniciativas puntuales para la producción de alimentos a través de huertos urbanos o producción hidropónica, llevadas a cabo por organismos internacionales y dependencias municipales, las cuales mantenían una escala barrial, con una limitada proyección en el tiempo, si cabida en la planificación o gestión de la ciudad. Gran parte de

estos proyectos fueron integrados posteriormente a iniciativas mejor articuladas a la actividad municipal (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor. 16 junio de 2018).

Después del año 2000 es posible identificar por lo menos cuatro proyectos de AU que han mantenido objetivos de inclusión social, seguridad alimentaria y conservación ambiental, además que han contado con enfoques de trabajo orgánico o agroecológico. Estos proyectos han sido Agricultura Urbana Participativa (Agrupar), Probio, Estrategia INTI y la Asociación de Emprendedoras de la Argelia Alta. De estos cuatro, tres continúan activos en la actualidad (Clavijo 2013) (Chaves 2014).

Entre estos proyectos, Agrupar ha sido el único proyecto que ha partido desde una iniciativa municipal, mientras que los otros han representado iniciativas privadas, asociativas o del gobierno nacional. Debido a estas condiciones se ha identificado que el caso de Agrupar puede ser interpretado como parte de una política pública local de agricultura urbana y por lo tanto ha sido tomada como entrada para el presente estudio de caso (Clavijo 2013).

Agrupar es un proyecto de agricultura urbana participativa que mantiene como objetivo brindar a la población de DMQ herramientas para la generación de huertos urbanos y su encadenamiento productivo, a través de mecanismos de aprovisionamiento, producción agrícola y de animales menores, procesamiento de alimentos, comercialización y recuperación de residuos. En fin, del proyecto ha sido desde su origen el mejoramiento de las condiciones alimentarias de la población del DMQ, además de la generación de autoempleo y ahorro mediante la asociatividad y la participación ciudadana.

El proyecto fue ejecutado inicialmente por la Dirección Municipal de Desarrollo Económico, la cual posteriormente se convirtió en la Dirección Municipal de desarrollo Humano Sustentable. Esta dirección se conformó en el año 2000 en el marco de la primera administración municipal de Paco Moncayo. El proyecto fue desarrollado y gestionado por esta dirección desde el año 2002 hasta el 2005, cuando el mismo fue incluido en el servicio de la Agencia de Promoción Económica Conquito (FAO 2014).

Por su parte Conquito es una agencia fundada en el 2005 con el objetivo de agrupar varios proyectos de desarrollo económico pertinentes para el DMQ desde una perspectiva de

cooperación público-privada. Su administración se encuentra a cargo de un consejo conformado por socios institucionales. Su actividad se encuentra orientada a la gestión de proyectos programas y servicios para la generación de emprendimientos, desarrollo empresarial y vinculación de negocios inclusivos y cadenas productivas. Agrupar se encuentra hasta la actualidad adscrito a la gestión de Conquito (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

Agrupar es concebido desde la experiencia recogida mediante un proyecto piloto ejecutado por el Programa de Gobiernos Urbanos para América Latina y el Caribe (PGU-LAC), adscrito al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. El proyecto piloto tenía como objetivo la inserción de la AU como alternativa alimentaria y de desarrollo socioeconómico a través de la implementación de huertos comunitarios, la ubicación de este proyecto fue en el barrio del Panecillo (centro de la ciudad) y tenía una escala barrial. Con la asesoría de programas como el PGU y el Programa Mundial de Alimentos, en el año 2000 comienza la implementación de Agrupar. Durante su actividad inicial el proyecto contó con la colaboración de estudiantes egresados de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad Central del Ecuador gracias a un convenio entre estas instituciones. Entre las tareas iniciales del proyecto se encontraban: brindar capacitación a la población identificada como objetivo del proyecto, implementación de huertos urbanos en las modalidades familiares y demostrativas-comunitarias, aportar en el aprovisionamiento de los insumos necesarios para la producción (Ministerio de Fomento de España 2015).

El gestor y administrador original del proyecto fue Cesar Jaramillo quien lo dirigió hasta el año 2004, posteriormente el proyecto ha sido administrado por Alexandra Rodríguez. En esta fase el ingreso al proyecto requería la conformación de grupos de agricultores que accedían a una capacitación técnica in situ y asesoramiento para la implementación de huertos y agricultura orgánica (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 23 de julio de 2018).

La incorporación de un enfoque de agricultura orgánica representó la necesidad de orientar a los participantes sobre los canales correspondientes para el aprovisionamiento de semillas e insumos que permitan llevar a cabo este tipo de agricultura. Para esto se recurrió a una variedad de proveedores y el aprovisionamiento bajo diferentes modalidades hasta la optimización de este servicio. Otras exigencias de capacitación para este enfoque de trabajo

eran: la eliminación del uso de agroquímicos, el aseguramiento de la inocuidad de los alimentos y la recuperación de residuos (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018). (Documentos de trabajo Agrupar, Anexo 2).

Al consolidar la producción agrícola en los huertos pertenecientes a los beneficiarios del proyecto, se exploraron vías para la comercialización de los productos. Para este objetivo se propuso en inicio la comercialización en mercados municipales, pero la disposición de productos orgánicos entró en conflicto con las dinámicas de oferta y consumo de estos comercios. A partir de esta necesidad de recalibrar este mecanismo se gestó la idea de ubicar ferias en espacios públicos específicamente para la venta de estos productos, estos espacios fueron formulados como las actuales bioferias. Estos espacios se mantienen hasta la actualidad en puntos de afluencia centrales de las distintas administraciones zonales y permiten a los agricultores suscritos al proyecto comercializar el excedente de su producción (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 23 de julio de 2018).

Entre el año 2007 y el 2013 se implementó un proceso de certificación orgánica para los productores del proyecto. La administración del proyecto consideró que la certificación orgánica ofertada por la autoridad de Agrocalidad del Ecuador, la cual se encuentra adscrita al Ministerio De Agricultura, Ganadería y Pesca del Ecuador (MAGAP), representaría un respaldo para la proyección del enfoque de agricultura orgánica y la garantía de sus productos en el mercado. El acceso a la certificación orgánica es una opción para los participantes del proyecto y requiere de un proceso de alrededor de dos años y cumple con una amplia serie de parámetros, a los cuales se les aplica una revisión periódica (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

Entre el año 2009 y el 2012 se implementó un proceso de certificación de competencias laborales que permitió el reconocimiento de la capacitación brindada por Agrupar para sus beneficiarios por parte del Servicio de Capacitación Profesional del Ecuador (SECAP) con el objetivo de brindar un mayor respaldo para los servicios ofertados y los beneficios a los que acceden los participantes del proyecto.

La consolidación de estos elementos ha permitido una amplia difusión del proyecto y sus resultados a nivel local, nacional e internacional.

A nivel nacional el proyecto se ha convertido en un referente con respecto a la gestión de proyectos de desarrollo. Otras ciudades del país se han mostrado interesados en conocer y replicar las buenas prácticas desarrolladas por el proyecto, y de forma más específica se han interesado en el tema de AU como componente para programas de desarrollo a nivel urbano (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

A nivel internacional, el proyecto se ha vinculado con organizaciones como la RUAF. Su experiencia ha sido constantemente difundida a través de publicaciones editadas por esta organización, lo cual ha permitido su difusión en ámbitos internacionales, de los cuales los más destacados han sido espacios gestados en los procesos preparatorios de Hábitat III. (Conquito 2018). El proyecto también se ha consolidado como la representación a nivel internacional de la ciudad en términos alimentarios, lo cual ha permitido que el proyecto se encuentre presente en cumbres internacionales (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

A nivel local es posible encontrar la mayor difusión del proyecto. En primer lugar, cabe destacar que el proyecto ha sido renovado durante dos cambios de administración municipal, lo cual es atribuido a los resultados obtenidos y a la capacidad para la adaptación del proyecto a los cambios en los marcos políticos, sin comprometer sus objetivos, enfoque o medios.

En segundo lugar, es importante que en el año 2009 el proyecto consiguió obtener una identidad propia dentro de Conquito. Hasta este año Conquito requería que Agrupar reportara sus resultados en los mismos términos que el resto de proyectos desarrollados por la agencia, es decir en términos de producción, ingresos y capacitación. La declaración de la identidad propia de Agrupar, representó la incorporación de nuevos criterios desprendidos de las necesidades y experiencia del proyecto. Esta declaración ha representado un reconocimiento de la importancia y legitimidad de la agricultura urbana, más allá de su aspecto económico y productivo (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

En tercer lugar, es posible identificar que, dentro del Municipio, Agrupar se ha posicionado como un proyecto destacado, esto se evidencia en el reconocimiento que se le ha otorgado como proyecto emblemático dentro del municipio. Este reconocimiento ha permitido su

difusión dentro de la institución. El proyecto ha podido establecer acciones conjuntas con diversas direcciones, evidenciando la capacidad de adaptar la AU a distintas necesidades públicas (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

En el sector de salud, el proyecto ha establecido una colaboración con el programa Salud al Paso de medicina preventiva en el cual la información nutricional brindada por el programa de salud es complementada por información sobre los productos ofertados por los agricultores urbanos. En el sector educativo, los recursos del proyecto han sido ofertados a las instituciones educativas municipales con objetivos educativos. La experiencia del proyecto también ha sido integrada en acciones pertinentes para políticas de resiliencia, conservación ambiental y estrategias para afrontar el cambio climático de la ciudad (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

Finalmente es posible identificar que la administración del proyecto ha planteado la sistematización de experiencia acumulada por el proyecto en temas alimentarios para la articulación de políticas públicas. En primer lugar, se buscó cumplir este objetivo a través de la construcción de un proyecto de ordenanza municipal para la promoción de la agricultura urbana. Este proyecto no fue viabilizado, pero gran parte de los componentes del mismo han representado aportes para la construcción de un nuevo proyecto de política, esta vez relativa a la situación alimentaria de la ciudad. (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

## Capítulo 3

### Agricultura Urbana en la Agenda Municipal del DMQ

A continuación, se presentan los resultados obtenidos mediante la interpretación de la información obtenida a través de la revisión de fuentes secundarias documentales y de archivo, complementadas por información primaria correspondiente a entrevistas a actores clave del proceso abordado. Esta interpretación se ha realizado a partir de la operacionalización de las tres corrientes y su convergencia en una ventana de oportunidad que conceptualmente representa la consideración seria de los tomadores de decisión sobre la agricultura urbana como política pública, es decir su ingreso a una agenda de decisión. Cabe aclarar que gran parte de datos que permitirían una interpretación más rigurosa de la dinámica de las tres corrientes y la ventana de oportunidad se ha perdido debido a la falta de sistematización y archivo en sus fuentes o su informalidad, por lo cual en varias ocasiones se aceptaran como supuestos o aproximaciones analíticas en base a información disponible. Esta precisión resulta necesaria para esclarecer los límites de la información presentada.

#### **3.1. Agricultura urbana como política pública (policy) y su agendamiento**

El primer requisito para la aplicación del MSA a este caso es precisar que el DMQ puede ser caracterizado como una anarquía organizada debido a que, junto con su nivel de complejidad organizacional, es posible encontrar las características fijadas por March (Zahoriadas 2016a). Una revisión de los planes maestros de las administraciones relevantes para el caso (2000-2018) y sus manuales orgánico-funcionales, presentan cambios en sus objetivos y modelos de gestión, es decir evidencian la ambigüedad en cuanto al cómo conseguir ciertos objetivos, y además la participación fluctuante debido al constante cambio de funcionarios en puestos políticos y administrativos.

Por otro lado, con respecto al análisis de la agricultura urbana, se ha encontrado una primera dificultad, debido a que la mayoría de los elementos del MSA son presentados en forma de metáforas que caracterizan procesos que evolucionan y pueden converger en el tiempo, pero sus conceptos resultan difusos. Con respecto a esta consideración, la identificación de una política (policy) ha resultado difícil, ya que el marco hace énfasis en el proceso a través del cual se producen distintos tipos de productos políticos, pero no en la identificación de los mismos, esto es incluso ilustrado en los ejemplos citados por el autor y se extiende a la revisión de las aplicaciones analíticas de diferentes autorías.

El objetivo de este trabajo ha sido analizar la puesta en agenda de una política de agricultura urbana en el DMQ, pero la ubicación de esta acción resulta divergente. En términos analíticos es posible identificar que las políticas públicas no son un objeto empírico, sino conceptual, por lo cual es tarea del investigador caracterizarlo e identificarlo a través de criterios teóricos y conceptuales (Fontaine 2015, 28). La dificultad de identificar la política pública y por lo tanto su proceso de puesta en agenda ha exigido la construcción del objeto de análisis mediante conceptualizaciones complementarias que permitan responder a la siguiente interrogante: ¿el proyecto Agrupar representa la presencia de una política pública de agricultura urbana en el DMQ?

De esta forma se ha considerado dos definiciones para la política pública:

Definición 1: política pública como un conjunto de acciones articuladas alrededor de uno o varios objetivos colectivos, efectivizadas a través de instrumentos tratados por lo menos parcialmente por agentes del sector público con el fin de responder frente a una situación percibida como problemática (Roth 2012, 27).

Definición 2: política pública como un curso de acción del Estado (en sus distintos niveles) para responder a problemas sociales (Kraft y Furlong 2004).

La primera definición valida la presencia de una política pública de agricultura urbana en el DMQ representada por el proyecto Agrupar, debido a que atiende una problemática pública y cuenta con objetivos, medios e instrumentos claramente identificables, que buscan atender un problema público. Por otro lado, al consultar dentro del medio, la agricultura urbana es identificada directamente con el proyecto, y se niega la existencia de una política pública en los términos comunes dentro de la administración pública, de forma que se identifica a la AU en el DMQ como parte de una política pública específica (desarrollo económico) y que ha generado vínculos con otras (salud, educación, inclusión social, planificación urbana, conservación ambiental y adaptación al cambio climático), lo cual es corroborado por distintos actores municipales (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

Al considerar ambas definiciones, que representan interpretaciones diferentes para el proyecto Agrupar, es posible identificar dos momentos para la puesta en agenda.

Definición 1: la puesta en agenda se ubica durante el posicionamiento de la AU como estrategia para atender el desempleo en el DMQ, proceso que desembocó en la institucionalización del proyecto Agrupar.

Definición 2: la puesta en agenda se ubica en una propuesta de ordenanza que buscaba la fijación de un curso de acción municipal en distintos niveles para la planificación e instrumentación de agricultura urbana en el DMQ, más allá del proyecto.

La propuesta de una ordenanza municipal emprendida desde el proyecto resulta significativa para el objetivo de identificar una política de AU y por lo tanto su fijación en la agenda. Durante la fase exploratoria de esta investigación, las narraciones ubicaban en este instrumento la posibilidad de que la ciudad cuente con una política pública de AU que trascienda los límites del proyecto (Alexandra Rodríguez, Directora proyecto Agrupar en entrevista con el autor, 16 junio de 2018).

El rol de este elemento varía según la definición:

Definición 1: el proyecto de ordenanza constituye un instrumento de la política que no presentaba un rol central en su desarrollo, sino complementario.

Definición 2: el proyecto de ordenanza representa un instrumento que cumple un rol central para la constitución de la política pública.

Al regresar a la cuestión fundamental del MSA, ¿Cuándo el tiempo de una idea ha llegado? Es posible hacer una doble interpretación, el tiempo de la idea llegó durante el emprendimiento del proyecto Agrupar, pero también resulta válido plantear que el tiempo para que esta idea traspase la frontera entre un proyecto y una política pública se ubica en el proyecto de ordenanza (Roth 2012, 46-48).

En cuanto al cumplimiento de la hipótesis planteada, ambas interpretaciones tienen implicaciones diferentes:

Definición 1: el emprendimiento fue exitoso debido a la convergencia de las corrientes y la capitalización de la ventana de oportunidad.

Definición 2: el emprendimiento no prosperó debido a la no convergencia de las corrientes o por una falta de capitalización de la ventana de oportunidad.

Mientras tanto, en términos analíticos, ambos eventos cumplen con las condiciones consideradas por el marco del MSA: procesos atravesados por limitaciones de racionalidad y ambigüedad, cuyo resultado final responde a la interacción de tres corrientes de procesos independientes (problema, solución y política). Además, ambos eventos contienen información relevante para la comprensión de los procesos de agendamiento político. Para identificar conceptualmente que definición, y por lo tanto establecer el curso del presente análisis, se ha recurrido a ubicar la experiencia del DMQ en el contexto de la región. Al revisar una serie de experiencias en América Latina es posible identificar que las políticas locales de agricultura urbana han sido emprendidas en las dos vías consideradas: mediante la generación de proyectos que se han articulado progresivamente hasta constituir una política pública vía *bottom up*, o desde la generación de instrumentos articulados e implementados desde los gobiernos locales vía *top down* (FAO 2014) (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 23 de julio de 2018).

Finalmente se plantea que la identificación del momento de entrada en la agenda debe responder a los componentes teóricos del MSA para no disolverse en un debate más amplio e inacabado como el de la definición de política pública, por lo cual se ha buscado establecer de forma *ad hoc*, el momento en que la agricultura urbana, dentro de la complejidad de procesos que componen la dinámica del gobierno local, es considerada de forma seria como parte de una política pública.

En este contexto se ha identificado que el caso del DMQ responde a la primera vía mencionada: su puesta en agenda como política responde a la atención atraída durante la articulación del proyecto Agrupar y su posterior incorporación a la institucionalidad municipal durante el año 2002. De esta forma se asume la primera definición de política y se trabajará mediante la siguiente hipótesis: la convergencia de las corrientes abrió una ventana de oportunidad, la cual fue aprovechada por un emprendedor de políticas adecuadamente, lo cual permitió la puesta en agenda de la alternativa de política.

A continuación, se explora la hipótesis mencionada, para lo cual se caracterizará las corrientes, la ventana de oportunidad, el emprendimiento político y sus implicaciones.

### **3.2. Corriente de los problemas**

La corriente de los problemas se refiere al procesamiento paralelo de una diversidad de condiciones que adquieren la categoría de problemas públicos y su dinámica en los diferentes niveles de agenda. Como se ha revisado en el marco teórico no todas las condiciones sociales son identificadas como problemas públicos. Esta identificación depende de que la comunidad política perciba a ésta condición como una que necesite y pueda ser atendida por el sector público, proceso el cual es alimentado mediante tres vías: indicadores, retroalimentación y eventos de focalización (Kingdon 1984).

En términos conceptuales, ha sido posible identificar que el problema público que permitió la entrada de la AU como alternativa de política, ha sido el desempleo. A pesar de esto resulta pertinente destacar que este problema no comprendía el objetivo específico de la idea base de la alternativa de política, la cual centraba su atención a mejorar las condiciones alimentarias de la población del DMQ, junto con el tejido social y las condiciones ambientales.

Con respecto a este punto se propone la siguiente interpretación que será ampliada en una sección posterior relativa al emprendimiento político: la alternativa de política no se encuentra ligada exclusivamente a un problema, el problema con el que ha sido vinculada fue destacado debido a su posición en la agenda de decisión, mientras que los otros posibles problemas considerados no tenían una posición prioritaria en la agenda de decisión o no habían entrado en la agenda de decisión o discusión.

Antes de caracterizar los problemas y condiciones mencionadas, resulta relevante plantear el tema de las competencias para un nivel de gobierno subnacional con respecto a la pertinencia de su intervención sobre un problema público. En el caso del DMQ resulta consistente esta consideración al revisar distintas aproximaciones sobre el tema pues se reitera la transformación de los gobiernos urbanos y su capacidad para anticipar e intervenir sobre un nuevo abanico de problemas sociales en el transcurso de las últimas décadas del siglo XX. La descripción del rol de los gobiernos locales, en especial bajo el marco de la descentralización y desconcentración de funciones y la metropolitanización, es ampliada, desde las funciones más tradicionales como infraestructura, regulación y servicios básicos, a una nueva gama de servicios de planificación, promoción económica e inclusión social. (DMQ 2000) (Alban 2000) (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico

entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor. 14 de junio de 2018). Esta condición es destacada al abordar el caso del DMQ. En este sentido se plante que:

Un factor clave para las transformaciones urbano-espaciales de Quito y su hinterland fue la creación del Distrito Metropolitano de Quito, como ámbito administrativo para la capital del país. La nueva Ley estableció un marco legal especial para el funcionamiento administrativo del área, otorgó mayores atribuciones a la Municipalidad tanto para el control del uso del suelo, protección ambiental, planificación y gestión del transporte, así como para la descentralización y desconcentración (DMQ 2000, 32).

Esta condición institucional resulta significativa para la consideración de qué problemas deben o pueden ser atendidos por el gobierno local. Esta condición es destacada como decisiva para que problemas que antes se consideraban como fuera del campo de acción del gobierno local, en este punto hayan podido ingresar a las agendas de discusión y decisión. Dentro de esta discusión son incluidas las áreas de promoción económica, capacitación, innovación, conservación ambiental, resiliencia y planificación de la alimentación, las cuales han resultado relevantes para los problemas considerados en esta sección.

La posición en la agenda del gobierno de la ciudad que ocupaba el problema de desempleo-pobreza en el DMQ durante el periodo considerado (2000-2002) es ilustrado por su caracterización en los instrumentos de planificación para este periodo.

La pobreza es caracterizada como una condición territorializada que responde a la siguiente disposición estructural:

La organización social quiteña se estructura sobre la base de fuertes desigualdades y oposiciones que se polarizan, cada vez más, producto de la modificación de la estructura social, determinado por el decaimiento del empleo “formal” y la expansión del trabajo “informal”. Los cambios en la cultura política y las pautas de consumo, el incremento de la inseguridad y la violencia, la migración, el traslado de funciones urbanas hacia las zonas suburbanas, las diferenciaciones al interno de las capas medias de la población, han generado pérdida de identidad local (originando un conjunto de microidentidades –más que “una identidad “quiteña”–) a lo que se suma la disparidad y lucha por el uso social del territorio que asume expresiones particulares a partir de la constitución de tres ejes: norte–sur, centro–periferia, y Quito–parroquias periféricas (DMQ 2000, 36).

Esta estructura se encuentra sustentada en dos supuestos que comprenden la problemática territorial del distrito, el cual es caracterizado como un “territorio ambientalmente disminuido, socialmente fracturado, segregativo e inseguro, con identidad ciudadana desdibujada, tecnológicamente atrasado, económicamente ineficiente” y de “recursos económicos escasos” (DMQ 2000).

De esta forma se destacan elementos como el decaimiento del empleo formal y por consecuencia el aumento del empleo informal como estrategia de subsistencia ante esta situación.

En este marco el distrito dispone la constitución de la Dirección de Desarrollo Económico (posteriormente reconstituida como Dirección de Desarrollo Humano Sustentable) la cual responde a la necesidad de promoción de la productividad y competitividad en la ciudad, fomento de empleo bien remunerado, inversiones productivas e innovación tecnológica, para lo cual define que la principal función específica de la dirección sea la promoción económica para la generación e incremento de empleo. El establecimiento de esta dirección revela el posicionamiento de problemas públicos relativos a situación económica de la población urbana vinculados con el desempleo y falta de oportunidades (DMQ 2002, 38).

Con respecto a este problema se ha identificado una recepción de atención, a pesar de lo cual las fuentes de esta información no cuentan con los datos o mecanismos que han permitido la atracción de esta atención, por lo cual se ha recurrido a la reconstrucción de este periodo a través de la consulta a fuentes primarias que sustentan la atracción de atención hacia este problema mediante estudios específicos e indicadores que sostenían la importancia del problema, entre los cuales se consideraban factores como la contracción del mercado laboral y la exclusión intergeneracional, étnica y de género, que se sintetizaban conceptualmente en falta de oportunidades de desarrollo (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

Además, se identifican dos eventos de focalización de la atención pública: la crisis financiera iniciada en 1999 y cuyos efectos se extendieron hasta varios años después en términos de desempleo, y en segundo lugar se plantea desde el municipio la propuesta de una intervención sobre el comercio informal en el centro histórico de la ciudad desarrollada durante la primera

administración de Paco Moncayo (2000-2004) (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

Mientras que este problema puede ser identificado como el principal, debido a su posición en la agenda del gobierno de la ciudad, la reconstrucción de este proceso ha destacado otras dos condiciones relevantes: la condición de inseguridad alimentaria y de degradación ambiental vinculada a la expansión sin planificación de la ciudad.

De esta forma, en segundo lugar, es posible identificar que la situación alimentaria de la ciudad durante este periodo podía ser caracterizada mediante factores problemáticos lo cual es evidenciado por estudios específicos e indicadores, a pesar de lo cual no recibía la atención pública, lo cual se refleja en la falta de reconocimiento en los instrumentos ya citados para su atención. (Albán 2000) las entrevistas reiteran que la situación alimentaria podía ser calificada como problemática en el marco del aumento de la pobreza en la ciudad de ese periodo, pero no era un aspecto que atrajese atención pública, en primer lugar, porque se diluía en el marco de problemas más consolidados, y en segundo lugar porque era entendido como responsabilidad de otros niveles de gobierno (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

Mientras que, en tercer lugar, el tema territorial y ambiental, el crecimiento urbano y su impacto sobre las áreas anteriormente rurales y sus efectos sobre la calidad del suelo se empiezan a perfilar problemas públicos, cobijados bajo la categoría de desarrollo y expansión sustentable:

El crecimiento urbano expansivo hacia los valles aledaños, la ocupación de laderas y quebradas, el ruido y la vibración del tráfico vehicular en las zonas centrales urbanas, las cada vez más lejanas y vulnerables captaciones del sistema de agua potable, la ausencia de depuración de las aguas servidas, la contaminación del aire (resultante de la emisión industrial y utilización de combustibles de mala calidad por parte del creciente parque automotor), la basura no recolectada, los desechos y escombros de materiales de construcción vertidos en las quebradas, ríos y en terrenos baldíos; la falta de tratamiento

adecuado de los residuos tóxicos y peligrosos y la ausencia de sistemas de disposición final de desechos son problemas ambientales que requieren ser solucionados (DMQ 2000, 42).

Sobre este aspecto las entrevistas indican que los problemas ambientales relativos a la expansión urbana eran considerados como importantes, pero en este periodo se incorporó una perspectiva de planificación territorial para atenderlos, en coincidencia con lo que se evidencia en el documento citado anteriormente (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

### **3.3. Corriente de las políticas**

La idea en la que se basa la alternativa de política tratada es la de agricultura urbana como estrategia para el enfrentamiento a la pobreza, mediante la generación de autoempleo, satisfacción de necesidades de seguridad alimentaria y recuperación y conservación medio ambiental.

#### **3.3.1. Difusión**

Como menciona Kingdon para hacer un análisis del tipo que propone este trabajo no resulta tan importante el origen de una idea como su evolución. De esta forma no es pertinente rastrear el origen de idea de la agricultura urbana dentro del accionar público del DMQ, sino que a continuación se establecerá un recorte que permita tomar una línea base de la situación de esta actividad en la ciudad y así reconstruir una línea evolutiva, la cual desembocó en la corriente de procesos que la posicionó como una alternativa dentro de la agenda de decisión. Este punto se ha ubicado durante el taller preparatorio para la declaración alimentaria de Quito firmada en el año 2000 y organizada por el municipio de la ciudad con apoyo de organismos de ONU como el UPG, PMA y FAO, y representantes de nueve ciudades de la región. Previo al taller es posible identificar un diagnóstico que permite caracterizar la situación de la agricultura urbana en la ciudad hasta este año, que considera la relación histórica de esta actividad y las condiciones de urbanización de la ciudad, el contexto económico y social del DMQ, el marco legal vigente, y un examen empírico de su situación mediante la aplicación de encuestas a agricultores de parroquias urbanas y rurales (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018) (Albán 2000).

El diagnóstico concluye que la agricultura urbana ha estado presente históricamente en la ciudad en diversas modalidades, principalmente en forma de huertos, terrenos aledaños a viviendas en sectores marginales o por absorción de territorios rurales por la expansión urbana. Con respecto al momento del estudio, se identifica que estas actividades se intersecan con nuevas condiciones de la realidad urbana como la falta de formas de empleo formal, condiciones de inseguridad alimentaria y degradación ambiental, lo cual representaría la posibilidad de generar sinergias sociales, económicas y ambientales si estas actividades son potenciadas adecuadamente (Albán 2000).

Se reconoce que la rentabilidad económica de esta actividad es limitada y en la mayoría de casos deficiente, pero en compensación se destaca su potencial en temas como seguridad alimentaria, organización familiar y comunitaria y recuperación de espacios públicos y privados (Albán 2000).

Con respecto al plano normativo, se identifica que esta actividad no tiene cabida en el marco vigente, el cual se encontraba dispuesto principalmente para satisfacer cuestiones de edificabilidad, mientras que en los instrumentos de planificación también se encuentra ausente (Albán 2000).

Esta carencia normativa resulta contradictoria a las condiciones sociales y ambientales óptimas para desarrollar esta actividad y con respecto a su presencia histórica en la ciudad. Esta contradicción se manifestaba en una seria limitación para la consideración de proyectos alrededor del tema y acceso a recursos, lo cual revela la limitada recepción y relevancia que presentaba para el gobierno de la ciudad hasta ese entonces (Albán 2000).

En cuanto a la situación específica de la actividad en la ciudad, se identifica que predominantemente se desarrolla bajo un enfoque familiar, es decir que su trabajo es organizado alrededor de la familia, al igual que su producción está orientada al autoconsumo mientras que el excedente es intercambiado, o comercializado de forma estacional o a un mercado muy limitado (Albán 2000).

Entre la población consultada se identifica que la actividad se realiza en espacios de menos de 50 m<sup>2</sup>, propios y cercanos a la casa familiar. Entre las parroquias rurales del distrito se destacan problemas de tenencia de la tierra y el mayor costo del agua. Mientras que en el área

urbana se presentan problemas con respecto a la restricción para la producción pecuaria y la limitación de espacio. Ambos espacios comparten problemas como limitaciones de capital y financiamiento, capacitación y asistencia técnica. A pesar de estas limitaciones la actividad es percibida por sus practicantes mayoritariamente como beneficiosa (Albán 2000).

Finalmente se señala los beneficios para la conservación y recuperación ambiental, aunque no se profundiza en el tema.

Esta situación es reiterada al reconstruir el panorama de este periodo con los funcionarios del momento por medio de entrevistas. Los entrevistados coinciden en caracterizar que hasta el 2000 se presentaban proyectos puntuales y atomizados en el distrito, pero ninguna acción que pueda ser caracterizada como alternativa de política dentro de ninguna agenda de discusión del gobierno local (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018).

La experiencia más relevante se encuentra en el proyecto piloto llevado a cabo por el PGU de Naciones Unidas el cual se implementó en el sector del Panecillo (centro de la ciudad) entre los años 1998 y 2000. Los resultados y difusión presentados desde este proyecto piloto llamaron la atención de funcionarios clave quienes recogían experiencias viables en el distrito para su evaluación y sistematización con el objetivo de articular políticas orientadas a los objetivos de desarrollo socioeconómico de la administración municipal que entraba en funciones durante ese año (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor. 14 de junio de 2018). (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018).

De esta forma se encuentra que el año 2000 empieza a levantarse cierta atención pública por la articulación de una política pública de agricultura urbana. En este año se desarrolló el proyecto piloto cuya experiencia permitió una mayor difusión y atención a la agricultura urbana, se publica el diagnóstico por parte de la Dirección de Relaciones Internacionales del DMQ, se desarrolla el taller para la discusión e intercambio de experiencias en la región y se hace la declaración de Quito la cual reconoce la importancia de la incorporación de la agricultura urbana en la gestión de las ciudades como estrategia para enfrentar problemas públicos de carácter social, económico y ambiental (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018).

Durante el levantamiento de alternativas pertinentes para la generación de una política de desarrollo socioeconómico, es posible identificar una ventana de oportunidad para la entrada de la idea en una agenda de discusión. Esta agenda de discusión se encontraba formada por las alternativas que eran consideradas para el desarrollo de proyectos que formarían parte de esta política pública. Y se indica que, debido a la experiencia con el proyecto piloto del sector del Panecillo, se presta atención a esta idea entre otras alternativas que se priorizarían *durante el año siguiente*. Este proceso de maduración estaría a cargo desde este punto por el técnico Cesar Jaramillo quien también asume funciones que pueden interpretarse como las de un emprendedor de las políticas (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

El desarrollo del taller internacional puede interpretarse como una actividad de ablandamiento (softening up) para que el gobierno de la ciudad aumente su receptividad sobre la idea y para su difusión. En este punto se encuentra que la idea ya había sido asumida como una alternativa dentro de la agenda de discusión y el emprendedor de la política planteó y gestionó el desarrollo de este taller para que la idea de la agricultura urbana sea tomada en cuenta por los tomadores de decisión, evidenciar su viabilidad, generar insumos desprendidos de experiencias positivas en diferentes ciudades de la región.

Cabe señalar en cuanto a difusión, además de las experiencias puntuales en la ciudad con respecto a agricultura urbana, la situación de la agricultura orgánica también resultaba poco difundida. Los gestores del proyecto identifican que la idea de productos orgánicos no era discutida en el medio durante ese tiempo, pero pudieron contar con el asesoramiento técnico en cuestiones agronómicas y comerciales, por dos actores locales, además de la asesoría internacional con la que contaban. El primero es identificado como un productor local que contaba con una finca de producción orgánica orientada a la apertura comercial de estos productos en la ciudad, mientras que el segundo es identificado como un catedrático de la Universidad Central del Ecuador quien impartía temas relativos a la producción orgánica. Adicionalmente se menciona que una de las bases para viabilidad este proyecto fue un proyecto previo llamado “canasta solidaria”. Este proyecto permitía compras colectivas para sectores marginales de la ciudad. La experiencia de este proyecto sirvió de base para proponer un proyecto basado en la alimentación como factor de desarrollo.

Durante el año 2001 es posible ubicar un periodo maduración de la idea que constó de estudios y desarrollo de mecanismos que permitieran la viabilización de esta alternativa.

### **3.3.2. Viabilidad**

Con respecto a la viabilidad técnica de esta alternativa se han considerado factores ambientales, territoriales geológicos, geo-morfológicos y de recursos.

Un examen sobre los factores ambientales presentes en el DMQ determinó que el mismo:

(...) presenta como rubros de potencialidad óptima una amplia gama de usos agrícolas y pecuarios, siempre que ellos se desarrollen bajo sistemas asociados, es decir con la protección arbórea o arbustiva; o en sistemas intensivos de cultivo bajo invernaderos. Con adaptación óptima: papa, trigo y aguacate; posibles: maíz, arveja y lenteja; con riesgo, hortalizas y legumbres de ciclo corto: brócoli y cebolla de bulbo; frutales de clima templado: mora, fresa, taxo, chamburo, frambuesa, limón, tomate de árbol y uvilla; Cultivos con buena adaptación, ajo, avena, oca y melloco, especies forestales; Nuevos: de buena adaptación, colza; posible, alcachofa; con riesgo, marigol (Albán 2000, 34).

Una vez planteada la viabilidad ambiental para la actividad, se realizó un examen territorial que determinó la disponibilidad de tierra en el DMQ bajo distintas modalidades. Además, se recurrió a la experticia de un funcionario con conocimiento de territorio para establecer posibles localizaciones para los primeros proyectos en las distintas administraciones zonales (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

Después de identificar posibles localizaciones, estas fueron examinadas bajo criterios geológicos para establecer su calidad y geomorfológicos para establecer su capacidad de receptor la infraestructura necesaria. Estos criterios sirvieron de filtros para establecer que veinte y dos localizaciones tenían las mejores condiciones técnicas para la implementación del proyecto (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor. 17 de junio de 2018) (Documentos de trabajo Agrupar 2001).

En cuanto a los recursos necesarios (fuera de los presupuestarios) se considera la posibilidad de establecer sistemas de riego, capacitación, asesores técnicos y herramientas. Para el acceso a estos recursos se elaboran distintas propuestas de convenios, algunos de los cuales fueron efectivos. Se destaca el convenio con la Universidad Central del Ecuador que aceptó prestar estudiantes egresados de la carrera de ciencias agronómicas para la asesoría y trabajo técnico en los huertos. Además, se destacan acuerdos con el PGLU, organismo adscrito a las Naciones Unidas, que dentro de sus líneas de acción favorecía a proyectos relacionados con la AU (Entrevista a Cesar Jaramillo, gestor del Proyecto).

Finalmente, sobre la posible limitación de recursos o de rendimientos debido a la micro-escala que representa la agricultura urbana, se plantea un enfoque de trabajo asociativo para incentivar el trabajo colectivo y la distribución comunitaria de los productos. Además, se incluye un enfoque de verticalización de la agricultura, es decir ampliar los límites de la actividad para su encadenamiento productivo (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018).

En cuanto al enfoque de trabajo para el proyecto se consideró un enfoque de agricultura orgánica, la cual se posicionó como ambiental y económicamente sostenible. Para esto recibieron la asesoría de un productor local que para ese momento había establecido una finca de mediana escala mediante este tipo de producción. Para evidenciar el planteamiento del proyecto se ha recurrido al marco lógico presentado en el anexo 1.

Un segundo criterio para analizar la viabilidad del proyecto fue la receptividad del público. En este caso se registra un diagnóstico participativo con los barrios mencionados a los que se les planteó la posibilidad del proyecto. En este diagnóstico se plantean consideraciones sobre la desconfianza que presentan los participantes con respecto a proyectos municipales debido a experiencias anteriores (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018) (Documento de trabajo Agrupar 2001).

Además, se destaca que la mayor parte de los posibles participantes ya desarrollan actividades de agricultura urbana y tienen experiencia sobre las mismas. Esto es interpretado como una ventaja y una restricción al mismo tiempo pues por un lado estos actores ya tienen un conocimiento sobre la actividad que representa una disposición positiva hacia su implementación por medio del proyecto, mientras que por otro lado su experiencia previa

puede resultar contradictoria al tipo de trabajo orgánico o asociativo (Entrevista a Cesar Jaramillo, gestor del Proyecto) (Documento de trabajo Agrupar 2001).

Más allá de estas restricciones, el diagnóstico identifica una disposición positiva con respecto a la población debido a que la propuesta que se les ha planteado atiende a muchas de las limitaciones que habían experimentado como falta de capacitación y asesoría técnica, acceso a recursos y a mercados.

Finalmente, un tercer criterio de viabilidad es la presupuestaria. Con respecto a este punto se encuentra que el presupuesto anual requerido era de 282900 dólares. En contexto este presupuesto representaba una restricción pues a pesar de ajustarse a la disponibilidad de recursos de la dirección a cargo del mismo, la pertinencia del proyecto era cuestionada por ciertos funcionarios de alto nivel, y por lo tanto cuestionaban la asignación de un presupuesto de esta magnitud a un proyecto de AU (Entrevista a Cesar Jaramillo, gestor del Proyecto). Se menciona en las entrevistas que, con el objetivo de saldar esta restricción, la propuesta consideró la optimización de recursos por medio del convenio con la UCE, lo cual disminuyó significativamente los costos de personal técnico, pero el aporte más destacable es el ofrecido por el convenio que plantearon con el PMA para un manejo más eficiente de los recursos, el cual posteriormente se efectivizó.

### **3.4. Corriente de la política**

Para la corriente de la política (politics) ha sido necesario adaptar el planteamiento del modelo al caso empírico ya que la decisión sobre la ventana de oportunidad no se ha tomado en un ámbito de decisión legislativo (el cual es el trabajado por el modelo original, y en la mayoría de aplicaciones del modelo). En el presente caso la corriente de la política se presenta en un ámbito ejecutivo-administrativo, por lo cual se ha buscado adecuar las exigencias del modelo a este medio.

El concepto de la corriente de la política se refiere a que este medio (politics) no se rige solo por los criterios racionales o técnicos brindados en la corriente de los problemas y las soluciones, sino que tiene dinámicas y formas de valoración propias. En el caso empírico no es posible encontrar un equilibrio variable de fuerzas de poder claramente representada como en la distribución parlamentaria, pero es posible identificar la receptividad de los tomadores de decisión con respecto a la idea en base a su adscripción ideológica-programática, el cálculo

político que implica su adopción, el cual puede variar en el tiempo, y la receptividad de este ámbito de decisión en base al estado de ánimo del público.

El parámetro que se ha tomado en cuenta para identificar los criterios que guiaban la receptividad de la política local con respecto a la idea ha sido la perspectiva ideológica del partido gobernante en la ciudad durante este periodo, en lo cual se ha profundizado a través de actores clave.

Durante el periodo considerado para el análisis la alcaldía fue administrada por Paco Moncayo, quien llegó a esta posición mediante su candidatura por parte del partido Izquierda Democrática.

Según la posición ideológica-programática del partido vigente durante este periodo, este se adscribía a una orientación socialdemócrata, ubicándose en el contexto nacional como de izquierda moderada. En su declaración de principios establecen la búsqueda de la justicia social y la distribución equitativa de la riqueza en la sociedad sin afectar libertades colectivas o individuales, para lo cual buscan la generación de cambios sociales de forma democrática (Izquierda Democrática 1994).

Plantean un trabajo democrático en tres dimensiones: una dimensión política que considera la participación y las libertades políticas, una dimensión económica que considera la distribución equitativa de la riqueza como base para el desarrollo social, y una dimensión social que considera el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Económicamente defiende la participación equilibrada del Estado en la economía, de forma que rechaza una intervención absoluta del Estado en el mercado, ni la autonomía completa del mismo (Izquierda Democrática 1994).

Con respecto a la candidatura de Moncayo, su campaña se basó en el incremento de la participación ciudadana, fortalecimiento institucional, y desarrollo sustentable mediante propuestas como medios para conseguir objetivos de la recreación de la ciudad como espacio de generación de oportunidades y ciudadanía. Con estos objetivos sostuvo propuestas como estímulos para la educación y cultura, fortalecimiento a los servicios de salud, modernización y desarrollo de mecanismos de inclusión económica (formalización de sectores comerciales, incorporación de mecanismos de economía solidaria), atención a las parroquias rurales del

distrito mediante una mejor planificación territorial, dotación de servicios básicos, controles medioambientales, y la articulación de una política integral de seguridad ciudadana (El Comercio 2000).

Posteriormente al llegar a la alcaldía, estos planteamientos son efectivizados en un nivel de agenda en el plan general de desarrollo territorial el cual se basó en los siguientes principios (DMQ 2000):

- El Municipio tiene la responsabilidad de orientar, regular y controlar el desarrollo del territorio del DMQ, dotándolo de sentido democrático, equidad y sustentabilidad.
- El Municipio debe actuar en calidad de regulador, facilitador y estimulador de acciones tendientes al logro del bienestar individual y colectivo en el conjunto del territorio del DMQ.
- La orientación de una política consistente de manejo de territorio, deberá contribuir al logro de la equidad, solidaridad y del goce pleno de las condiciones y potencialidades del Distrito Metropolitano de Quito, en función de que el mercado - con reglas de juego claras y adecuados marcos de acción- determine un desarrollo equilibrado y equitativo del conjunto de su territorio.
- La superación del desequilibrio y desigualdad regional y local, y la potenciación del desarrollo de estos ámbitos es una tarea colectiva que requiere de la concertación, coordinación y complementariedad del conjunto de capacidades y competencias del sector público y de la sociedad civil.
- El conjunto de componentes y aspectos relativos al territorio son un emporio de riqueza cultural (material y espiritual) que requiere de un despliegue de acciones que potencien sus capacidades y superen sus debilidades para motorizar desde una nueva perspectiva el desarrollo nacional y para mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres.
- Los razonamientos e intervenciones sobre el manejo del territorio han de superar el ámbito definido exclusivamente por la política macroeconómica, y han de buscar el desarrollo y la implementación de mecanismos de coordinación, motivación, transformación, reformas e integración de esfuerzos en lo relacionado con las particularidades de orden regional, urbano y rural (DMQ, 2002, 34-57).

Con respecto al ámbito institucional, durante el periodo comprendido entre el 2000 y el 2002 la Dirección de Relaciones Internacionales asumió funciones que le permitían respaldar proyectos sostenidos por recursos asignados por organismos internacionales para la generación de proyectos de desarrollo económico. Posteriormente se establece la Direcciones

de Desarrollo Económico que en el año 2002 se reinstauraría como la Dirección de Desarrollo Humano Sustentable. El enfoque de esta última institución se basaba en un paradigma de desarrollo sustentable sostenido en dos fundamentos: creación de condiciones y generación de oportunidades.

En estos espacios institucionales es posible identificar a funcionarios con la capacidad de tomar decisiones relativas a la aprobación de proyectos del perfil en el que se insertó la propuesta para Agrupar y que tuvo como resultado la puesta en agenda de la agricultura urbana.

Los funcionarios mencionados, además de contar con criterios técnicos-administrativos, se encontraban adscritos al marco de las políticas públicas vigentes y por lo tanto su criterio se encontraba condicionado por los lineamientos mencionados anteriormente, junto con los intereses políticos de perpetuar durante un segundo periodo a esta administración.

De esta forma se identifica que la administración se presentaba favorable ante alternativas con un enfoque de desarrollo social integral, pero mantenía a la vez criterios de valoración política, es decir relativos al impacto que la alternativa tendría para el gobierno local (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

La agricultura urbana podría presentarse en términos económicos como autoempleo, capacitación y ahorro, a pesar de que no eran los más destacables si se la comparaba con otras alternativas de política relativas a estos aspectos. Los aspectos sociales como la alimentación, y el fortalecimiento del tejido social resultaban los potenciales más destacables, por lo cual la disposición a valorar estos criterios, junto con los económicos permitieron que la atención de los tomadores de decisión no se escape.

Por otra parte, los réditos políticos son considerados en términos de respaldo a la gestión de la alcaldía. Este criterio no se encuentra registrado o sistematizado por lo cual se ha recurrido a información primaria. Las narrativas señalan que la atención de esta área consideraba costos políticos, pero que no resultaban decisivos en el momento de priorizar alternativas de política ya que el principal interés en esta área era encontrar alternativas viables que permitan generar oportunidades de desarrollo para la población.

De forma específica se indica que la agricultura urbana resultaba relativamente neutral en este sentido: se consideraba que la implementación de una política de agricultura urbana resultaba difícil de hacer visible, lo cual limitaría sus réditos políticos, pero tampoco resultaba un riesgo en este aspecto (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

Finalmente, con respecto estado de ánimo (*national mood*), este criterio ha sido difícil de operacionalizar, pero se ha recurrido a relatos basados en la experticia de funcionarios que se desempeñaron en este espacio durante el periodo señalado. La percepción de este humor ciudadano es caracterizada como negativo durante los primeros años de esta gestión, lo cual se modificó positivamente durante la segunda mitad. Esta situación se interpreta como una respuesta a los cambios políticos que se estaban haciendo en la ciudad (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

### **3.5. Ventana de oportunidad y emprendimiento político**

La cuestión principal que ha guiado este análisis ha sido la siguiente: ¿Cuándo ha llegado el tiempo de una idea? Para intentar responder a esta pregunta Kingdon recurre a una metáfora, el momento de una idea se presenta bajo la alineación de las estrellas, no se debe a una u otra, sino la convergencia de una amplia serie de factores, esta convergencia es conceptualizada como una “ventana de oportunidad”. El autor nos propone una lectura que abarca estos factores en tres corrientes de procesos. Pero para el autor la entrada en agenda de una idea no es un evento completamente inintencionado, considera que este evento parte de una circunstancia precisa en que estos factores convergen, pero existe un nivel de agencia que resulta necesario para la efectivización de una oportunidad.

En esta línea la siguiente sección aborda la forma en que las corrientes descritas anteriormente convergen en eventos que se han identificado como ventanas de oportunidad en dos niveles de agenda. Con este propósito cabe hacer una aclaración conceptual: el MSA tiene como objetivo entender cómo un asunto entra en agenda, es decir como obtiene la atención de los tomadores de decisión, pero no busca explicar la toma de decisión (Kingdon 1984, 195). Por lo tanto, la siguiente argumentación busca presentar una explicación sobre la cómo la agricultura urbana captó la atención de tomadores de decisión, mediante la convergencia de las corrientes de procesos descritas anteriormente, lo cual puede interpretarse mediante el concepto de ventanas de oportunidad, las cuales son efectivizadas al incluirse dentro de las respectivas agendas.

En estos términos es posible preguntar: ¿cuando llegó el tiempo para la agricultura urbana?

En la búsqueda de identificar una política pública de agricultura urbana en el DMQ se ha ubicado que su tiempo llegó durante los primeros dos años de la administración de Paco Moncayo en el marco de la articulación de una política de desarrollo humano sustentable, que buscaba alternativas para generar proyectos en la ciudad. Este proceso eventualmente desembocó en la propuesta del proyecto Agrupar. Siguiendo el MSA es posible encontrar dos niveles de agenda: agenda de discusión en donde entran problemas y alternativas que se discuten seriamente y un nivel de agenda de decisión, en la cual entran unas pocas políticas procesadas en el nivel anterior.

### **3.5.1. Agenda de discusión**

En el caso analizado es posible encontrar que la ventana de oportunidad para el nivel de agenda se encuentra en el inicio de la administración de Paco Moncayo y en la institucionalización de la Dirección de Desarrollo Económico. Como se ha mencionado, esta dirección tenía el objetivo de generar proyectos basados en el paradigma de la sustentabilidad fundamentados en los principios de creación de condiciones y generación de oportunidades por lo cual su atención se orientó al problema de la falta de empleo asociada con la falta de oportunidades y de forma más general como elemento de perpetuación de condiciones de pobreza.

Debido a este enfoque desprendido de la agenda programática de la administración entrante y de forma más específica de los objetivos y enfoque de trabajo de esta dirección, alternativas con un enfoque de desarrollo social pudieron entrar en la agenda de discusión de la administración municipal. De esta forma se identifica una apertura de la ventana de oportunidad desde la corriente de la política. Entre las alternativas para el planteamiento de proyectos socioeconómicos tiene cabida la agricultura urbana debido a la difusión que presentaba la experiencia del proyecto piloto del Panecillo el cual recibía una especial legitimidad debido al respaldo obtenido por su diseño e implementación por parte de organismos de Naciones Unidas.

Se menciona que un factor decisivo en esta primera puesta en agenda es el marco ideológico-programático de esta administración que se presentaba como receptivo ante proyectos de desarrollo con criterios más amplios que los económicos o asistenciales.

En este punto cabe hacer una distinción fundamental que ofrece este modelo. A pesar de que la interpretación más usual se refiere a las tres corrientes, es necesario considerar que estas corrientes pertenecen a procesos paralelos que mantienen dinámicas propias: la definición de agenda y la definición de alternativas. Mientras el primero se constituye por las corrientes de los problemas y de la política, la definición de alternativas se define por la corriente de las políticas.

Mientras que los cambios incrementales se presentan en el segundo proceso mencionado, los cambios más drásticos se dan en el primero. La agricultura fue una alternativa que tenía una presencia muy reducida en el medio, y se encontraba por fuera de las agendas institucionales, pero su difusión estaba creciendo y fortaleciéndose de forma incremental. Por su parte, el proceso de (re)definición de agenda no puede ser explicado por una dinámica incremental, sino por un cambio drástico en la corriente de la política (cambio de administración).

De esta forma el ingreso de la agricultura urbana en la agenda de discusión se presenta por una convergencia entre un desarrollo incremental de la alternativa de política y un cambio drástico en el medio político.

Cuando Moncayo gana la primera alcaldía, crea unos espacios dentro de la alcaldía para institucionalizar los temas de desarrollo social, inicialmente crea la dirección de desarrollo social, en esa dirección que me pone a cargo, me pide que incorporemos enfoques transversales. Empezamos con género, intergeneracional, étnico, y de población con discapacidad. La expectativa es que desde esta visión de desarrollo social pudiéramos juntar las acciones que de forma desarticulada se habían trabajado en el municipio de Quito, las cuales generalmente se habían trabajado desde una perspectiva asistencialista y de caridad, particularmente desde el patronato San José. La perspectiva que pusimos en conocimiento del alcalde es que esa visión tenía que cambiar (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

A esto es posible añadir dos elementos más específicos. En primer lugar, cabe destacar la importancia que tuvo el respaldo de los gestores de los proyectos previos de agricultura urbana, correspondientes a PNUD y PGU, adscritos a ONU, lo cual le dotaba de legitimidad y visibilidad. En segundo lugar, se resalta la trayectoria personal del alcalde con respecto a proyectos y programas de desarrollo alrededor de la agricultura. Estos elementos son mencionados como factores que atrajeron la atención del alcalde y por lo tanto la entrada de la AU a la agenda de discusión:

Moncayo que fue la persona que me dijo atiéndale al señor de NNUU, me dijo que no quiere hacer proyectos en el panecillo o proyectos piloto, el alcalde dijo yo ya fui a visitar, me pareció una cosa muy interesante, puede servir para dar de comer a la gente, entonces no quiero proyecto piloto, no creo en los pilotos, creo en programas, así que géneme un programa de desarrollo alrededor de la seguridad y soberanía alimentaria (...)En este marco el alcalde dijo que ya que el proyecto estaba funcionando como iniciativa social que

se limitaba a los recursos prestados por el PNUD, él pedía que se articule un programa y se trabaje con las administraciones zonales (...) Ahora, ¿por qué Moncayo favoreció esta iniciativa? Él es un militar, y se abre a esta posibilidad ya que él trabajó en Cuenca y llegó a ser el director de una institución de desarrollo agrícola, así que él había visto experiencias de trabajo de proyectos de desarrollo y él estaba convencido de la efectividad de este tipo de propuestas. Si hubiese sido otro alcalde probablemente no le habría hecho caso al tema, además que en su plan de trabajo constaba que su trabajo iba a considerar el tema de la economía social y solidaria. (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

### **3.5.2. Agenda de decisión**

Una vez entrada en la agenda de discusión es posible identificar un segundo proceso que transcurre entre el 2000 y el 2002 en el que se presenta un periodo de procesamiento de las alternativas consideradas en esta agenda. Durante este proceso se le asigna las funciones pertinentes para el desarrollo de esta propuesta a Cesar Jaramillo quien cumpliría el rol de emprendedor de la política debido a que más allá de cumplir con sus funciones técnicas, según su narrativa, asumió el rol de “vender la idea al municipio”, ya que él creía en la efectividad de un proyecto de estas características y tenía el interés de que este se efectivice con el propósito de beneficiar a la población atendida. Cabe señalar que inicialmente, el presente trabajo manejó como parte de su hipótesis que el emprendedor de las políticas resultaría tener un rol decisivo para el desarrollo de esta alternativa, resulta necesario hacer una precisión. La defensa del proyecto fue compartida por varios actores, por lo que a pesar de que Jaramillo relata haber asumido funciones que concuerdan con el concepto de emprendedor de la política como la inversión de recursos en el desarrollo del proyecto y mantener un interés personal en su aprobación, el proyecto mantenía otro tipo de respaldos igualmente importantes por parte de la DDHS y del PGU.

Durante este periodo las alternativas eran priorizadas en base a su factibilidad bajo diversos criterios, proceso que tenía un seguimiento quincenal que correspondía a reuniones entre el alcalde, la directora de DDHS y los técnicos a cargo de las propuestas. La agricultura urbana fue sustentada bajo los criterios de viabilidad y difusión descritos anteriormente, los cuales permitieron su supervivencia en este proceso. La culminación de este proceso representa la segunda ventana de oportunidad y se identifica que su apertura se genera en la corriente de los problemas ya que la vinculación entre problema y política es más fuerte que la vinculación con la corriente de las políticas en la cual se presentaron serias restricciones.

A finales del año 2001 la propuesta del proyecto Agrupar es presentada como una alternativa de política vinculada al problema de falta de oportunidades, y sostenida por consideraciones de equidad de género, inclusión económica, seguridad alimentaria, fortalecimiento comunitario, y recuperación y conservación ambiental. Se señala que: “Pues no fue solo producir y vender el excedente el proyecto no hubiera salido adelante, se vinculó una propuesta de producción con los enfoques inclusivos, de sustentabilidad, para que las familias mejoren en términos generales su calidad de vida” (Natacha Reyes, directora municipal de desarrollo económico entre 2000-2004 y cofundadora de Conquito, en entrevista con el autor, 14 de junio de 2018).

Esta vinculación de alternativa de política-problemas públicos resultaba favorable con las condiciones políticas, aunque se establece la presencia de serias restricciones en esta última área ya que la característica de relativa novedad de esta alternativa en el medio incrementaba el nivel de ambigüedad sobre su potencial, lo cual tuvo que ser sorteado por el emprendedor a través de estrategias de persuasión y argumentación técnica.

El agendamiento de la agricultura urbana se evidencia finalmente en su persistencia hasta la culminación del periodo de gestación y evaluación de alternativas de proyectos considerados por la DDHS, lo cual posteriormente sería efectivizado en la inclusión del proyecto en el presupuesto de esta dirección para el siguiente año.

### **3.6. Estrategias de emprendimiento político**

Una vez presentados los procesos e interacciones que permitieron la apertura de ventanas de oportunidad en distintos niveles de agenda para la AU, es posible encontrar que este tema entró en la agenda como una alternativa, por lo cual resulta pertinente profundizar en los elementos que permitieron que la AU se constituya como una alternativa en el marco presentado por el momento en el que se fijó la agenda con la que se vinculó. A continuación, se presenta en cuadro en el que se identifica la mención, o no mención, de los correspondientes elementos pertenecientes a las estrategias conceptualizadas y después se detallará su rol en el proceso analizado.

**Tabla 2. Matriz de sistematización de estrategias de vinculación entre alternativas de solución y corrientes de problemas y políticas: resultados**

Estrategia de emprendimiento/viabilidad de la alternativa	Viabilidad técnica	Viabilidad política-social	Viabilidad económica-presupuestaria
Capitalización de una ventana de oportunidad (Peso del problema, que tan caliente es, cuan urgente es encontrar una solución)	Mencionada	Mencionada	Mencionada
Identificación e interacción con aliados	Mencionada	Mencionada	Mencionada
Identificación y anticipación de restricciones u oposición	No mencionada	Mencionada	Mencionada
Utilización de habilidades políticas	Mencionada	Mencionada	No mencionada
Argumentación persuasiva	No mencionada	Mencionada	Mencionada
Capacidad para calcular y asumir riesgos	No mencionada	Mencionada	No mencionada

Fuente: Datos recogidos mediante entrevistas

Como se ha presentado en el modelo metodológico, Cohen (2016) delinea seis estrategias mediante las cuales los emprendedores capitalizan la ventana de oportunidad en favor de la alternativa que respaldan. A continuación, se presentan el rol de estas estrategias para el posicionamiento de la AU como alternativa de política según la información recogida y procesada.

Con respecto a la capitalización de una ventana de oportunidad en función de su intensidad, esta estrategia ha sido aludida en repetidas ocasiones. Desde la corriente de los problemas se enfatiza en la magnitud del problema, sobre todo por el contexto de la crisis financiera, pues se ha expresado que en ese momento no se buscaba generar proyectos pilotos, sino estrategias a mediano plazo, que permitan modificar el enfoque de trabajo de desarrollo socioeconómico que mantenía el municipio hasta ese entonces. Además, se puede sumar como estrategia en este sentido la vinculación de la alternativa con varios problemas pues la argumentación de la AU desde su gestación se encontraba orientada formalmente a atender problemas alimentarios y ambientales, además de los socioeconómicos, a lo cual se suma una dimensión transversal de inclusión laboral para mujeres jefas de hogar, que si bien no se planteaba en los objetivos formales del proyecto, se menciona reiteradamente como un interés de sus gestores, y coincidía con los intereses de la institución y la administración.

En cuanto a la identificación y asociación con aliados estratégicos, es posible identificar que esta estrategia mantuvo el rol más destacado. Los gestores del proyecto resaltan el aporte de los

organismos internacionales para posicionar su alternativa y dotarle de legitimidad. Los aliados permitieron la generación de mecanismos de difusión como el taller internacional, y mecanismos técnicos de respaldo como convenios para el financiamiento y aprovisionamiento de recursos técnicos e insumos.

Un segundo aliado destacado ha sido identificado en el alcalde. Se menciona que el mismo alcalde mantenía una mirada favorable con respecto a una alternativa basada en la agricultura debido a su trayectoria personal. Por otra parte, su apoyo no fue explícito o decisivo, pero aportó para que la atención no se perdiera durante el proceso de gestación del proyecto. En este sentido el aporte más grande de esta estrategia fue el acceso directo a la oficina del alcalde, pues el emprendedor de la política tenía un trato directo con la directora de la institución a cargo, quien a su vez tenía trato directo con el alcalde, lo cual facilitaba que el alcalde se mantenga al tanto del avance del proyecto. Las utilidades de habilidades políticas son mencionadas de forma discreta en las entrevistas, pues los actores han intentado evitar temas relativos a intereses políticos. En este aspecto se menciona el acceso a los actores políticos y la forma en que el emprendedor apelaba a sus intereses o ideas políticas para venderles el proyecto, es decir para generar un lobby favorable para su alternativa:

Primero que acepten el proyecto, que te pongan en un POA, lo cual significa fondos, y para eso necesitan saber qué beneficios tiene, incluso políticos, un trabajo comunitario, en que beneficia, pues tiene un impacto político, aunque no lo busquen. Entonces había que vender el proyecto dentro del municipio, el alcalde de ese tiempo Moncayo, no creía en el proyecto hasta que vio, pero a través de la gente, quería que los usuarios digan que es el proyecto, que beneficios ha tenido. Ahí recién hubo la posibilidad de crearle como proyecto, sino hubiese sido... algo invisible, no lo veían operativo (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018).

En cuanto a la utilización de una argumentación persuasiva, esta estrategia es mencionada continuamente. Para el emprendedor de la política, para que el proyecto se aprobara no solo necesitaba ser técnicamente viable sino venderlo como una opción viable según otros criterios, como se menciona se hace alusión al aspecto político pero Jaramillo destaca también el aspecto social del proyecto: “destacábamos la parte social, como asegurábamos buena alimentación a costos más bajos, la asociatividad, la socialización de la gente y la posibilidad de ingresos en base a la producción y al encadenamiento de la producción.” (Cesar Jaramillo, gestor original del proyecto Agrupar, en entrevista con el autor, 17 de junio de 2018)

Finalmente se encuentran las estrategias de identificación y anticipación a restricciones y capacidad de calcular y asumir riesgos. Estos aspectos no son mencionados entre las estrategias para posicionar la

alternativa en la agenda. Con respecto a la anticipación de restricciones, se menciona que la restricción principalmente era cognitiva, pues la idea de agricultura urbana se encontraba poco madura en el medio durante ese periodo y varios funcionarios no daban crédito de su viabilidad, a pesar de lo cual las acciones ante estas restricciones fueron reactivas.

También se menciona la anticipación de restricciones presupuestarias, las cuales fueron atendidas mediante el desarrollo de estrategias para reducir al mínimo la inversión en el proyecto. Con respecto al cálculo de riesgos este tema es poco aludido en las entrevistas, y se dice que se intentó reducir los riesgos calculando técnicamente las capacidades de la institución y el proyecto, pero no se asumieron riesgos innecesarios.

## Conclusiones

La creciente atención atraída por la agricultura urbana como fenómeno urbano prácticamente alrededor del mundo, tanto en ámbitos académicos como de política pública han requerido formularse preguntas sobre esta actividad y su situación. Este tipo de cuestionamiento se hace explícita en el trabajo de Brand y Muñoz (2007). El trabajo citado plantea como respuesta que la AU es una actividad sumamente flexible y adaptable a diferentes intereses político-administrativos y la relevancia que ha adquirido dentro de los gobiernos locales puede explicarse en el contexto del neoliberalismo y la atomización de la representatividad. Por su parte este trabajo ha buscado presentar una aproximación más minuciosa y sistemática al fenómeno. Para ello se ha conceptualizado la relevancia y atracción de atención pública hacia la agricultura urbana como un fenómeno relativo a la fijación de agendas (agenda setting). Una vez conceptualizado este problema de investigación se ha determinado como marco teórico y analítico el Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA). Este enfoque ha permitido abordar a la AU como una alternativa fijada en el marco de una agenda fijada con base en la vinculación entre dinámicas autónomas que rigen los procesos de identificación de problemas públicos, identificación de alternativas de políticas y dinámicas políticas.

La pregunta que guía el MSA es ¿Cuándo ha llegado el tiempo de una idea? Por lo cual la pregunta que ha guiado este estudio ha guiado ha sido ¿Cuándo llegó el tiempo de la agricultura urbana?

Para responder a esta pregunta se ha presentado la siguiente hipótesis: el ingreso de la AU a la agenda pública se ha dado por medio de la convergencia de tres corrientes de procesos, problemas, soluciones y política, la cual representó la apertura de una oportunidad para la atracción de atención pública, junto con la agencia efectiva de un emprendedor de políticas. Para ubicar a la AU como objeto de estudio, ha sido necesario hacer una revisión de la situación de esta actividad a nivel global, regional y local.

A nivel global es posible encontrar que la AU se ha expresado en diversas modalidades en distintos contextos urbanos, como estrategia urbanística en ciudades del norte global, y como estrategia de subsistencia y desarrollo tanto en el sur como en ciertas ciudades deprimidas del norte global. Esta caracterización ha permitido encontrar que la AU puede ser adaptada a las necesidades locales de distintos contextos urbanos. Estas modalidades permiten interpretar en

el contexto del MSA que la AU puede ser asumida como un problema público (como lo ejemplifican varios casos, especialmente en ciudades africanas).

A nivel regional (América Latina) ha sido posible identificar que la AU ha sido asumida como una estrategia de subsistencia y de desarrollo. En ambos casos la entrada de la AU a la agenda pública se ha dado en términos del MSA como una alternativa de política con el objetivo de atender a algún problema público. Cabe mencionar que, en ciudades africanas los problemas desprendidos de la AU han podido posicionarse como problemas públicos y entrar por esta vía a las agendas locales. En este nivel también resalta la presencia de organismos internacionales y no gubernamentales que han respaldado a la AU antes que las instituciones gubernamentales locales a excepción de dos de los casos revisados.

En el nivel local ha sido posible identificar que la AU ha sido asumida de forma individual por varias décadas por la población como estrategia de subsistencias, mientras que hasta finales de la década de 1990 esta actividad es asumida como estrategia de desarrollo. De cuatro proyectos identificados bajo esta modalidad, el caso de Agrupar se ubica como el único de iniciativa municipal y por lo tanto susceptible a ser estudiado desde una perspectiva de política pública.

El primer paso para el análisis de este caso ha sido conceptualizar la política pública debido a que diferentes definiciones de este concepto implicarían diferentes momentos para la entrada de este tema a la agenda. Para esto se ha recurrido a una definición amplia de política pública y se ha asumido que la integración del proyecto Agrupar representa la constitución de una política pública, y por lo tanto su periodo de gestación representa el proceso dentro del cual es posible buscar el momento de entrada del tema a la agenda.

En este sentido se ha considerado el enfoque temporal que mantiene el MSA y ha sido necesario responder la siguiente pregunta ¿Cuándo llegó el tiempo de la AU en el DMQ? Una vez definido el periodo de estudio se ha buscado caracterizar este proceso en los términos del MSA. En primer lugar, se ha identificado que la organización a cargo de esta política cumple con las condiciones de una anarquía organizada: participación fluctuante (cambio periódico de personal y administración), tecnologías poco claras (grados significativos de ambigüedad e incertidumbre) y objetivos poco claros o cambiantes.

En este marco, se ha identificado que la organización responsable de la inclusión de la AU en la agenda municipal no correspondía a un organismo legislativo como en los casos planteados por Kingdon y otros autores que han aplicado el modelo lo cual ha traído otras implicaciones para el análisis.

Al aplicar el modelo de análisis se han obtenido los siguientes resultados:

- El problema que abrió un espacio en la agenda para la AU ha sido el de la pobreza vinculada con el empleo y la falta de oportunidades.
- La alternativa de solución se contaba con una difusión limitada en el medio, pero su difusión en medios internacionales era creciente.
- La política presentó un giro significativo en este periodo debido a un cambio de administración política que en ciertos aspectos se presentaba favorable a la alternativa mientras que en otro presentaba restricciones saldables.
- Es posible identificar dos niveles de agenda: una de discusión y otra de decisión. La alternativa pasó el primer nivel sin restricciones debido a una posición favorable del alcalde de la ciudad y a la legitimidad de organismos internacionales que la respaldaban durante la apertura de una ventana de oportunidad.
- Para pasar al segundo nivel es posible encontrar que las alternativas que se encontraban en discusión fueron descartándose a través del tiempo y algunas sobrevivieron un proceso de priorización, una de estas alternativas fue la correspondiente al proyecto Agrupar.
- La ventana de oportunidad de la agenda de discusión fue abierta desde la corriente de la política en el marco del cambio de administración municipal. La ventana de oportunidad de la agenda de decisión fue abierta por la corriente de los problemas debido a que la intención era atender el problema por sobre las restricciones políticas.
- En este proceso fue posible evidenciar que el técnico encargado de desarrollar el proyecto asumió el rol de emprendedor de la política pues según sus palabras se encargó de vender el proyecto al municipio. Para esto el técnico menciona una serie de estrategias de persuasión.
- Entre las estrategias identificadas se encuentra la vinculación de la alternativa con varios problemas, además del que atrajo la atención pública en primer lugar; la optimización de los recursos necesarios para su implementación; persuadir a actores

políticos mediante la argumentación de distintos potenciales del proyecto que representarían réditos a la organización en lo que denomina como “cabildo”; y recurrir a aliados estratégicos y a la legitimidad obtenida por el respaldo de organismos internacionales para la alternativa.

Con estos resultados es posible plantear una respuesta a la pregunta de investigación: según el análisis basado en el MSA ha sido posible concluir que la inclusión en la agenda municipal de la agricultura urbana ha sido mediante su formulación como alternativa de política, lo cual fue posible debido a la convergencia de varios procesos que pueden interpretarse desde la propuesta de las tres corrientes, la ventana de oportunidad y el emprendedor de las políticas. A pesar de encontrar una respuesta positiva para la hipótesis, la cantidad de factores involucrados en esta interpretación hace necesario presentar varias precisiones.

De forma general la propuesta del MSA es corroborada en este caso: la organización en la que se desarrolló el proceso estudiado presenta las características de una anarquía organizada, mientras que los supuestos de ambigüedad, racionalidad limitada e independencia de corrientes se cumplen. Cabe recordar en este punto que la propuesta de procesos independientes no quiere decir que se encuentren desconectados, sino que cuentan con relativa autonomía.

De esta forma ha sido posible encontrar que la vía en que uno o varios problemas atrajeron la atención pública, una alternativa recepto la atención pública y en que el medio de la política direccionó esa atención son procesos específicos orientados por criterios propios. Por otra parte, es posible encontrar que la forma en que el problema es entendido también ha dependido de los criterios presentes en la corriente de las políticas como cargas ideológicas o posicionamientos políticos. Esta última consideración puede explicarse porque las corrientes de los problemas y la política componen el proceso de fijación de agenda.

Con respecto a las ventanas de oportunidad y los niveles de agenda, ha sido posible interpretar este proceso a través de estos conceptos. A pesar de esto es posible encontrar una diferencia: mientras que en el primer nivel el esquema se ajusta a los resultados, en el segundo los resultados sugieren que las alternativas no captaban la atención de los tomadores de decisión, sino que todas las alternativas en la agenda de discusión contaban con cierto nivel de atención

que eventualmente perdieron en el proceso en que las menos viables se descartaron y solo algunas sobrevivieron.

Con respecto a las vías de apertura de las ventanas de oportunidad, corroboran la propuesta en torno a la discusión entre Incrementalismo y cambio de las políticas: el proceso de fijación de alternativas puede ser interpretado como un proceso incremental, mientras que la fijación de la agenda como agregado de los procesos correspondientes a los problemas y la política puede interpretarse mediante el cambio de agenda. La AU como estrategia de desarrollo evolucionó de forma incremental, mientras su introducción en la fijación de agenda se posibilitó mediante un cambio de política, en el marco de un cambio de administración municipal.

Además de las precisiones mencionadas, la información empírica presenta ciertas limitaciones en los aportes del MSA para la interpretación de este proceso. Entre los factores que exceden los elementos brindados por el MSA se encuentra la influencia de organismos internacionales y el contexto organizacional.

Con respecto a los actores internacionales, es posible encontrar que en la descripción de actores que ofrece Kingdon no se mencionan los organismos internacionales. Como se ha presentado los organismos internacionales han mantenido un rol clave para la difusión y respaldo a esta alternativa de política. En primer lugar, los organismos internacionales se han encargado de difundir la alternativa en la región, mientras que en el DMQ estos organismos respaldaron su implementación, cumplieron el rol de aliados estratégicos y brindaron mecanismos efectivos para viabilizar en términos técnicos, presupuestarios y políticos al proyecto.

Finalmente cabe señalar algunos factores internos de la organización que permitieron la puesta en agenda de la AU. En primer lugar, es necesario considerar que el MSA fue pensado para el gobierno federal de los Estados Unidos, por lo cual el análisis de un gobierno subnacional requiere ciertas precisiones. En este caso la agenda se ha encontrado influenciada por la dinámica en niveles superiores de gobierno pues mientras que las agendas internacionales han presentado gran influencia en cuanto a difusión y respaldo, en el nivel nacional es posible encontrar un proceso de descentralización en el cual los gobiernos municipales adquirirían nuevas responsabilidades, situación que se acentuaba en el marco de la metropolitanización.

Este último elemento plantea una interrogante sobre el rol que tienen las competencias institucionales para interpretar a un problema como público. Los elementos que se plantean para el análisis de la corriente de los problemas brindan una explicación para el proceso que permite la atracción de la atención pública pero no explica como una sociedad define a un problema como responsabilidad de un gobierno, y en este sentido de un determinado nivel de gobierno.

Finalmente se propone dos elementos adicionales a consideración. La información empírica presenta una importancia en la participación social y las trayectorias personales de los tomadores de decisión.

Con respecto al primero se ha encontrado que parte de la corriente de las políticas incluye términos de participación ciudadana que influyen en el proceso de construcción de una alternativa. En este caso la participación ciudadana no representó un factor decisivo, pero resulta relevante su mención debido a que en el MSA se considera únicamente el aporte de las opiniones expertas. Por otra parte cabe pensar que la inclusión de estos actores también depende de la cabida que les brinde la institucionalidad.

Con respecto al segundo factor se ha encontrado que en este caso la trayectoria profesional del alcalde de ese momento influyó para la consideración de la alternativa. Con base a este elemento es posible plantear que la búsqueda de aliados en la corriente de la política puede encontrarse guiado por el conocimiento de trayectorias personales.

En resumen, este trabajo ha podido responder la pregunta de investigación mediante el marco analítico al cual se ha recurrido. La aplicación de este marco (MSA) fuera del medio en el que fue desarrollado (gobierno federal de Estados Unidos) ha resultado relevante para probar su aplicabilidad en el medio de los gobiernos subnacionales, añadir elementos tanto para el marco analítico como para la teorización del problema del cambio en las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones, y la posibilidad de recurrir al mismo para el abordaje de una política específica dentro de una agenda en lugar del análisis de la fijación de la totalidad de la agenda.

## **Anexo 1**

### Anexo 1: Apartado metodológico

Este apartado tiene como objetivo exponer algunos elementos metodológicos que no han podido ser incluidos dentro del cuerpo de la tesis, pero resultan relevantes para mantener constancia del proceso metodológico mediante el cual se ha realizado la presente investigación.

#### Tipo de estudio

La presente investigación se ha desarrollado mediante una estrategia de estudio de caso típico. La pertinencia de este tipo de estrategia metodológica se encuentra en que la misma permite responder preguntas explicativas del tipo ¿Cómo? y ¿Por qué? De esta forma se ha buscado abordar un fenómeno de la realidad, mediante su problematización teórica, lo cual nos ha permitido identificar elementos relevantes que le dan especificidad al fenómeno. En este caso el fenómeno citado es la agricultura urbana en el contexto de la creciente atención que esta actividad ha recibido en la región por parte de los gobiernos de las ciudades, junto con el respaldo de organismos internacionales, y la implementación de enfoque de trabajo particulares, lo cual se ha expuesto en la introducción (Solano 2005).

Para el abordaje teórico de esta problemática, se ha buscado seleccionar un caso que cumpla con características típicas del fenómeno, con el objetivo de profundizar en su desarrollo para proponer un tipo de generalización analítica. Este tipo de generalización no busca cumplir un alto nivel de representatividad como los métodos estadísticos, sino profundizar en el caso para obtener información sobre el fenómeno y sobre las teorías que pretenden explicarlo (Solano 2005).

#### Estrategia metodológica

Como se ha mencionado la estrategia desarrollada originalmente por John Kingdon ha sido la de seleccionar campos específicos de las políticas públicas (transporte y salud) según criterios particulares, con el objetivo de obtener un conocimiento apropiado sobre el comportamiento de estos campos con respecto a la dinámica de los procesos de fijación de agenda y fijación de alternativas. De esta forma el autor ingresó a los campos temáticos mencionados, para identificar los elementos más destacados en el desarrollo de los procesos señalados y posteriormente a los productos más específicos de los mismos y sus resultados, es decir ha seguido una estrategia orientada desde lo general a lo particular.

Por su parte, este trabajo ha buscado abordar un producto particular de la política pública, para posteriormente ingresar en los elementos que permitieron su producción, hasta poder identificar el proceso que dio lugar a esta situación dentro de una de las agendas del municipio. De esta forma se ha desarrollado una estrategia inversa orientada desde lo particular a lo general.

Para continuar con esta estrategia se ha recurrido a los elementos desagregados del modelo MSA para interpretar la presencia de distintos elementos de la trayectoria del caso del proyecto Agrupar. Una revisión exploratoria de la trayectoria de este proyecto, permitió identificar la pertinencia de los componentes del modelo para interpretar el proceso a través del cual la agricultura urbana pudo incorporarse a las políticas locales.

La revisión analítica de la trayectoria del proyecto ha permitido trazar procesos que concuerdan en gran medida con los planteamientos presentados por el MSA. Para sistematizar los elementos encontrados durante esta fase del estudio, se ha elaborado una matriz de análisis que ha permitido cotejar los elementos empíricos con los elementos conceptuales del modelo. La ejecución de esta matriz ha permitido ubicar el rol de distintos elementos dentro del proceso estudiado, para posteriormente examinar y plantear relaciones entre estos elementos que den lugar a los tipos de procesos pertinentes para generar una explicación acorde al modelo.

A continuación se presenta la matriz elaborada a partir de la desagregación de los conceptos presentados por el MSA.

**Tabla 3. Matriz de análisis de elementos estructurales del MSA**

<b>Elemento</b>	<b>Componentes</b>	<b>Tipo de información</b>	<b>Tipo de fuentes</b>
<b>Problemas</b>	Indicadores	Estudios específicos para respaldo de políticas Diagnósticos Justificaciones y antecedentes dentro de diseño de políticas	Estudios institucionales Referencias institucionales a publicaciones académicas Antecedentes de documentos oficiales Entrevistas
	Eventos de focalización	Puntualización de evento como señal de un problema publico	Referencia a evento en documentos de trabajo, publicaciones, documentos oficiales o entrevistas
	Retroalimentación	Estudios específicos institucionales Referencia a estudios, informes o rendiciones de cuentas institucionales	Referencia a estudios en documentos institucionales, de trabajo, informes o entrevistas
<b>Políticas</b>	Evolución y difusión	Instituciones promotoras: academias, organismos internacionales, redes de conocimiento	Publicaciones académicas e institucionales Memoria de eventos Entrevistas

		Eventos y actividades de difusión y retroalimentación	
	Viabilidad	Criterios técnicos de viabilidad	Documentos de trabajo (estudios de factibilidad técnica: suelos, riego, productividad), entrevistas
		Criterios de valores para viabilidad (receptividad de la sociedad para la alternativa)	Documentos de trabajo (caracterización de la población objetivo : sociodemográfica, laboral, cultural, organizacional), entrevistas
		Criterios presupuestarios de viabilidad	Documentos de trabajo (matrices de marco lógico, proyecto de plan operativo) entrevistas
<b>Política</b>	National mood	Identificación de la percepción del público sobre las actividades político-administrativas y demandas del público	Entrevistas con actores político-administrativos
	Balance de fuerzas políticas	Decisión: ejecutiva/legislativa Orientación ideológica como marco de preferencia en selección de objetivos y medios Entrada o salida de personal clave Cambio de administración	Documentos partidistas del partido en el poder Publicaciones académicas relativas a la posición del partido en el poder y administración entrante Planes de gobierno de la administración entrante Planes e instrumentos de mayor jerarquía Entrevistas
<b>Ventana de oportunidad</b>	Apertura	Se abrió: si/no	Documentos oficiales, documentos de trabajo, memoria de eventos, entrevistas
		Desde que corriente se abrió: política/problema	
	Vinculación de	Cómo se vincula la alternativa de solución	Documentos oficiales, documentos de

	corrientes	con los problemas puestos en agenda y exigencias políticas	trabajo, memoria de eventos, entrevistas
<b>Emprendedor de las políticas</b>	Funciones	Promoción de la alternativa	Documentos de trabajo, memoria de eventos, entrevistas
		Vinculación de las corrientes	
	Estrategias	Aprovechar peso de ventana	
		Identificación de aliados	
		Anticipación de restricciones	
		Utilización de habilidades políticas	
		Argumentación persuasiva	
Calculo y toma de riesgos			

Fuente: Datos tomados de Kingdon 1984

**Anexo 2: Plan Operativo Agrupar 2002**

	<b>INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES</b>	<b>FUENTE DE VERIFICACIÓN</b>	<b>SUPUESTOS/ HIPOTESIS</b>
<p><b>OBJETIVO GENERAL:</b> Mejorar la calidad de vida, la seguridad alimentaria de los habitantes del DMQ, especialmente de aquellos grupos humanos mas excluidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al menos 1500 personas incorporadas como beneficiarios directos del proyecto.</li> <li>• Incremento del ingreso familiar</li> <li>• Mejoramiento de la calidad de vida de las familias beneficiadas medida en términos de incremento y mejor alimentación, salud y bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• número beneficiarios incorporados en cada uno de los subproyectos desarrollados.</li> <li>• Encuesta a los beneficiarios de los proyectos y sistematización de la misma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se estima incorporar al menos 300 familias de 5 miembros al proyecto, durante el primer año de funcionamiento, el mismo que se incrementara partir del segundo año.</li> </ul>
<p><b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1:</b> 1. Fortalecer procesos de economía solidaria por medio del uso eficiente de espacios libres de vivienda manejados en forma técnica y la concesión de créditos para la implementación de microempresas agrícolas y</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios libres de vivienda, municipales y privados del DMQ, en los que se han establecido cualquiera de los subproyectos de agricultura urbana manejados por familias debidamente capacitadas y asistidas técnicamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas de campo a cada uno de los subproyectos.</li> <li>• Talleres de evaluación con participación de los beneficiarios.</li> <li>• Monto de crédito concedido</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se requieren espacios pequeños para el desarrollo de una producción intensiva antes que extensiva.</li> <li>2. Se creara un subcuenta dentro del fideicomiso del FOP.</li> </ol>

pecuarias.			
<p><b>RESULTADO 1:</b></p> <p>Grupos organizados, de escasos recursos de la sociedad civil, identificados y debidamente capacitados en el uso de la técnicas productivas para cada una de las áreas en la que se desarrollaran la subproyectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos 300 familias integradas al proyecto de agricultura urbana</li> <li>Áreas identitcadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fichas de identificación de los subproyecto.</li> <li>Mapa de areas</li> </ul>	Loss 300 socios estarán distribuidos en las distintas Administraciones Zonales que se integren al Proyecto.
<p><b>RESULTADO 2</b></p> <p>Perfiles de proyectos acorde a la variales de mayor significacion que se definan en cada zona.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad de distintos pefiles tipo de cada uno de los subproyectos para se adaptados a las condiciones y variaables de la zona de implementación..</li> </ul>	1. Perfiles de los proyectos.	
	<b>INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES</b>	<b>FUENTE DE VERIFICACIÓN</b>	<b>SUPUESTOS/ HIPOTESIS</b>
<p><b>RESULTADO 3</b></p> <p>Implementación de hueros oganicos familiares, viveros, lombricultura y</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Huertos familiares, viveros,lombricultura y compost, animales menores y</li> </ul>	1. Visitas de campo y registro de los proyectos de la DMDSE.	

compost, animales menores y microempresa.	microempresas agrícolas y pecuarias en marcha.		
<b>RESULTADO 4</b> Crédito concedido a los distintos grupos organizados para la implementación de microempresas agrícolas y pecuarias y/o la comercialización de los productos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos 300 microempresas agrícolas y pecuarias en funcionamiento.</li> </ul>	Organizaciones no gubernamentales, cooperativas de ahorro y crédito, bancos comunales, etc., preseleccionadas para ser canalizadoras del crédito de los subproyectos.	
<b>RESULTADO 5</b> Infraestructura productiva instalada y equipada al servicio de los proyectos comunitarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obras de riego, viveros, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carpeta del desembolso realizado y visita de campo al lugar donde está instalada la infraestructura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación comunitaria y e institucional para la ejecución de las obras.</li> </ul>
<b>RESULTADO RESULTADO 6</b> <b>Proyecto difundido por distintos medios de comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurrencia del proyecto por parte de los moradores de los sectores de la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interés de la ciudadanía por enterarse del proyecto.</li> <li>Número de visitantes en página web</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo institucional para la preparación de instrumentos de difusión.</li> </ul>
<b>RESULTADO 7</b> <b>Evaluación del Proyecto y sistematización de resultados.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumplimiento de metas propuestas en un periodo de tiempo</li> <li>Mejoramiento de las variables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documentos de seguimiento y evaluación de cada uno de los subproyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación de los diferentes actores en el proceso de planificación y evaluación.</li> </ul>

	<p>de ingresos, empleo, alimentación, etc.,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad del proyecto en el tiempo.</li> </ul>		
<p><b>RESULTADO 8</b> <b>Ciudadanía integrada a la agricultura urbana y promoviendo desarrollo local integral.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanos beneficiarios preocupados por la problemática de su sector y del DMQ y dispuestos a apoyar las iniciativas de las autoridades del gobierno local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de los talleres de capacitación productiva en los que se incluya obligatoriamente el componente de mejoramiento de ciudadanía.</li> </ul>	
<p><b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2:</b> Programa de Agricultura Urbana sostenible funcionando en todo el Distrito</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor confianza de los beneficiarios en el manejo de los subproyectos.</li> </ul>	<p>Talleres de capacitación productiva y fortalecimiento comunitario.</p>	
<p><b>RESULTADO 1</b> Equipos técnicos de base de la DMDSE y de las Administraciones Zonales plenamente capacitados y haciendo promoción y difusión del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programación de cursos de capacitación.</li> </ul>	
<p><b>RESULTADO 2</b> Beneficiarios capaces de manejar de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de la productividad por m<sup>2</sup> de terreno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de seguimiento de los subproyectos.</li> </ul>	

los subproyectos técnicamente.			
<b>RESULTADO 3</b> Investigaciones específicas de: potencialidades de agua y suelo, mercado, legalidad de la tenencia de la tierra, infraestructura productiva, potencialidades productivas de la zona, realizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de utilización de desechos sólidos orgánicos por área de terreno.</li> <li>• Mejor utilización de aguas residuales.</li> <li>• Incremento de la legalidad de la tierra.</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentación de las investigaciones efectuadas.</li> <li>• Informes de seguimiento de los subproyectos.</li> </ul>	
	<b>INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES</b>	<b>FUENTE DE VERIFICACIÓN</b>	<b>SUPUESTOS/ HIPOTESIS</b>
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 3:</b> Conceder Créditos productivos para favorecer la implementación de microempresas agrícolas y pecuarias familiares o comunitarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<b>RESULTADO 1</b> Crédito concedido a grupos de la sociedad civil que demuestren estar legalmente organizados y fortalecidos, como garantía para la implementación de microempresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproximadamente 30 microempresas agrícolas y pecuarias en funcionamiento al terminar este año.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de créditos concedidos a través de la operadoras de desarrollo preseleccionadas para ser canalizadoras del crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las operadoras de desarrollo deberán tener experiencia de colocación de fondos en las zonas donde van se desarrollen los subproyectos.</li> </ul>

agrícolas y pecuarias y/o la comercialización de los productos.			
<b>RESULTADO 2</b> Infraestructura productiva instalada y equipada al servicio de los proyectos comunitarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obras de riego, viveros, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carpeta del desembolso realizado y visita de campo al lugar donde está instalada la infraestructura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación comunitaria y e institucional para la ejecución de las obras.</li> </ul>
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 4:</b> Difundir el proyecto a todo el Distrito Metropolitano, especialmente a las zonas urbanas y periurbanas de menor desarrollo social y económico.			
<b>RESULTADO 1</b> Material de difusión y programas de capacitación y asistencia técnica difundidos por distintos medios de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de sintonía de la radio municipal en las horas de emisión de los programas de promoción y de capacitación y asistencia técnica.</li> <li>Número de visitantes en la página web por mes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grado de conocimiento del proyecto y de los programas de capacitación y de asistencia técnica de los moradores de los sectores y de la ciudadanía en general.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo institucional para la preparación de instrumentos de difusión y fácil acceso a los medios de comunicación municipales.</li> </ul>
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 5:</b> Propiciar una ciudadanía que integrada a la agricultura urbana impulse su desarrollo local integral.			

<p><b>RESULTADO 1</b></p> <p>Ciudadanía integrada al programa de agricultura urbana y promoviendo su desarrollo local integral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanos beneficiarios preocupados por la problemática de su sector y del DMQ y dispuestos a apoyar las iniciativas de las autoridades del gobierno local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de los talleres de capacitación productiva en los que se incluirá obligatoriamente el componente de mejoramiento de ciudadanía.</li> </ul>	
	<p><b>INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES</b></p>	<p><b>FUENTE DE VERIFICACIÓN</b></p>	<p><b>SUPUESTOS/ HIPOTESIS</b></p>
<p><b>OBJETIVO ESPECÍFICO 6:</b></p> <p>Evaluar y sistematizar las experiencias que se implementen con el objeto de replicar aquellas de mayor éxito a nivel local y a otros Municipios del país.</p>			
<p><b>RESULTADO 1</b></p> <p>Proyectos evaluados y resultados sistematizados que permitan su réplica a otros sectores del Distrito Metropolitano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de cumplimiento de metas propuestas en un período de tiempo.</li> <li>• Mejoramiento de las variables de ingresos, empleo,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos de seguimiento y evaluación de cada uno de los subproyectos.</li> </ul>	<p>Participación de los diferentes actores en el proceso de planificación y evaluación.</p>

	alimentación, etc.		
--	--------------------	--	--

## Lista de referencias

- Aquino, Adriana Maria de, Assis, Renato de. 2007. *Ambiente & Sociedade Campinas* v. X, n. 1: 137-150.
- Bourque, Marin. 2000. "Policy urban for urban agriculture". En *Growing Cities, Growing Food*. Editado por Nico Bakker y Marielle Dubbeling. DSE, Feldanfang.
- Brand Peter, Muñoz Edwin, 2007. *Cuadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XXI, No.1, pp. 47-70.
- Calvet-Mir Laura, March Hug. 2017. Crisis and post-crisis urban gardening initiatives from a Southern European perspective: The case of Barcelona. *European Urban and Regional Studies*. 12: 1–16.
- Cabanes Yves, 2012. Financing urban agriculture. *Environment & Urbanization*, 665 Vol 24(2): 665–683. DOI: 10.1177/0956247812456126.
- Cohen, Michael, March, James, Olsen, Johan. 2011. El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gest. polít. pública*, México. v. 20, 2: 247-290.
- Cohen, Nevin and Reynolds, Kristin. 2014. Urban Agriculture Policy Making in New York's "New Political Spaces": Strategizing for a Participatory and Representative System *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 34(2) 221–234.
- Cohen, Nissim. 2016. Policy entrepreneurs and agenda setting. En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis. New jersey, Rutgers University.
- Copeland, Paul y James, Scott. 2014. Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda. *Journal of European Public Policy*, 21:1: 1-19.
- Crush, Jonathan, Hovorka, Alice, Tevera, Daniel. 2011. Food security in Southern African cities: the place of urban agriculture. *Progress in Development Studies* 11, 4: 285–305.
- DMQ, Distrito Metropolitano de Quito. 2002. Manual Orgánico-funcional Distrito Metropolitano de Quito.
- DMQ, Distrito Metropolitano de Quito, 2000. Plan de Desarrollo Territorial Distrito Metropolitano de Quito.

- Draus, Paul Joseph, Roddy, Juliette, McDuffie, Anthony. 2014. 'We don't have no neighbourhood': Advanced marginality and urban agriculture in Detroit. *Urban Studies* Vol. 51, 12: 2523–2538.
- El Comercio, 2000. Propuestas de campaña de Paco Moncayo para la Alcaldía de Quito. Edición 14 febrero del 2000, 8.
- Enete, Anselm A. and Achike Anthonia I. 2008. Urban agriculture and urban food insecurity/ poverty in Nigeria. *AGRICULTURE* Vol 37, 2: 131–134.
- Evans, Karen. Stevens, Byron. 2000. The case of the failed diversity rule: a multiple stream analysis. *Educational evaluation and policy analysis*. Vol. 20. No.4 pp 341-355.
- FAO, Organizacion de las Naciones Unidas para la Plimentacion y la Agricultura. 2014. Ciudades más verdes de America Latina. FAO: Roma.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas*. Quito: Antropos-Flacso Ecuador.
- Friederberg, Flavia, y Manuel Alcantara Sanchez. 2001. *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1987-2000)*. 1ra ed. Atrio. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Graefe Sophie, Schlecht Eva, Buerkert Andreas. 2008. Opportunities and challenges of urban and peri-urban agriculture in Niamey, Niger. *AGRICULTURE* Vol 37, 1: 47–56.
- Green-Pedersen, Christoffer. Princen, Sebastiaan. 2016. Punctuated equilibrium theory. En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis. New jersey, Rutgers University.
- Hall, Peter. 1992. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, 3: 275-296.
- Halloran, Afton. Magid, Jakob. 2013. Planning the unplanned: incorporating agriculture as an urban land use into the Dar es Salaam master plan and beyond. *Environment & Urbanization*, Vol 25, 2: 541–558. DOI: 10.1177/0956247813500903.
- Hampwaye, Godfrey, Nel, Etienne, Rogerson, Christian M. 2007. Urban agriculture as local initiative in Lusaka, Zambia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 25: 553 – 572.

- Kato Yuki, Andrews, Scarlett and Irvin, Cate. 2008. Availability and Accessibility of Vacant Lots for Urban Cultivation in Post-Katrina New Orleans. *Urban Affairs Review* Vol. 54, 2: 332–362.
- Kingdon, John, 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman.
- Kingdon, John W. 1993. How Do Issues Get on Public Policy Agendas? En *Sociology And the Public Agenda*, editado por Willam Julius. Sage.
- Koont Sinan. 2008. A Cuban Success Story: Urban Agriculture. *Review of Radical Political Economics*, Volume 40, No. 3, 285-291.
- Lindblom, Charles. 1959. The Science of Muddling Trough. *Public Administration Review*; no. XXXIX: 3417-336.
- McClinton, Nathan, 2013. “Radical, reformist, and garden-variety neoliberal: coming to terms with urban agriculture’s contradiction”. *Local Enviroment*. V.19, 2: 147-171.
- Méndez, Marlon. Ramírez, Luz. Alzate, Alejandra. 2008. La práctica de la agricultura urbana como expresión de emergencia de nuevas ruralidades: reflexiones en torno a la evidencia empírica. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 55: 51-70.
- Ministerio de Fomento de España. 2015. *6to catalogo iberoamericano y del caribe de buenas prácticas*. Ministerio de Fomento.
- Moreno Flores, Osvaldo. 2007. Agricultura Urbana: Nuevas Estrategias de Integración Social y Recuperación Ambiental en la Ciudad. *Diseño Urbano y Paisaje*. Vol. 4 11: 13-45.
- Newpew, N.C., 2016. “Complexity in urban agriculture”. *Jurnal of urbanism*. V.9 n.1:19-38.
- Prasons, Wayne. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la práctica y análisis de las políticas públicas*. México, Flacso sede Mexico.
- Peake, Jeffrey. 2016. Local government agenda setting. En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis. New jersey, Rutgers University.
- Peters, Guy 2016 “Institutionalism and Public Policy”. In: Peters B., Zittoun P. (eds) *Contemporary Approaches to Public Policy*. International Series on Public Policy. Palgrave Macmillan, London.
- Roth, André-Noël, 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.

- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2006. A Guide to Advocacy Coalitions Framework. En *Handbook of Policy Analysis*, editado por Frank Fischer. Pennsylvania, Capital College.
- Sanches, Daniel. 2004. Estudio comparado de path dependence para el estado de bienestar en España, Suecia y USA. *Revista de estudios políticos*. N 124: 95-128.
- Solano, Socorro. 2005. La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*. Vol XIII. N 32: 107-144.
- Smith, Kevin. Larimer, William. 2009. The public policy theory primer. Westview Press. Philadelphia. 2008. La inclusión en la agenda. En *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel S.A.
- Torres, Ana Cristina, Nadot, Sophie y Prévot, Anne Caroline. 2016. Explorando la relación ser humano-naturaleza: agricultura urbana, ciencias de la conservación y ciudad. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* N.º 19: 3-23.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. El marco de las Corrientes Múltiples: estructura, perspectiva, limitaciones. En *teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.
- \_\_\_\_\_. 2016a. Bounded Rationality and garbage can models of policy-making. En *Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives* editado por Guy Peters. Londres: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 2016b. Multiple Stream Approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis. New Jersey, Rutgers University.